

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**A desigualdade de renda no Brasil e suas implicações no  
sistema tributário**

Regis Claudio Gonçalves do Nascimento  
matrícula nº: 112204687

ORIENTADOR: João Saboia

Janeiro de 2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

## **A desigualdade de renda no Brasil e suas implicações no sistema tributário**

---

Regis Claudio Gonçalves do Nascimento  
matrícula nº: 112204687

ORIENTADOR: João Saboia

Janeiro de 2018

*As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do(a) autor(a)*

*Para José Nascimento\**

---

\* *In memoriam*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço imensamente ao apoio de minha mãe, Maria Regina, sem o suporte necessário vindo dela, jamais conseguiria concluir esta jornada que foi a graduação.

A minha querida avó, Leda que teve grande contribuição para que eu pudesse chegar até aqui.

Aos meus amigos e colegas do Instituto de Economia da UFRJ, pelas conversas que me instigaram a debater e buscar mais conhecimento - pois o aprendizado dentro da universidade não é somente construído dentro das salas de aula - além das risadas e momentos de diversão.

Ao meu orientador João Saboia, pela atenção e auxílio dado na elaboração deste trabalho nos últimos meses.

Agradeço também aos funcionários e funcionárias das secretarias do IE, e da limpeza, sem cujo trabalho seria impossível o funcionamento desta faculdade.

## **RESUMO**

Este trabalho faz uma análise da desigualdade social no Brasil, apresentando o quadro atual da distribuição de renda, riqueza e serviços essenciais entre a população, fazendo o recorte destas estatísticas também por gênero, raça e por regiões. Para contextualizar a discussão, é apresentado o debate sobre esta questão na história do pensamento econômico, iniciando pelos economistas clássicos, passando pelas divergências teóricas da década de 1970, chegando até o período recente com a divulgação dos dados tributários do Imposto de Renda pela Receita Federal. A tributação é o principal componente avaliado para verificar a influência sobre a desigualdade. Assim, é verificado como o atual desenho do Imposto de Renda e a concentração de impostos indiretos, principalmente pela via do consumo, contribuem para manter a estrutura tributária brasileira regressiva e o topo da distribuição de renda no país como uma das mais concentradas no mundo.

## **ABSTRACT**

This paper analyzes social inequality in Brazil, presenting the current situation of the distribution of income, wealth and essential services among the population. It also analyzes income data for gender, race and regions. In order to contextualize the discussion, the debate about income inequality in the history of economic thought is briefly presented, starting from classical economists, passing through theoretical divergences in the seventies, until the recent period in Brazil after the disclosure of data on Income Tax from Federal Revenue Service. Taxation structure is the main component evaluated to estimate its influence on inequality. Thus, it is analyzed how the current framework of Income Tax and the concentration on indirect taxes, mainly through consumption, contributes to keep the Brazilian tax structure regressive and the top of the income distribution in the country as one of the most concentrated in the world.

## ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO I – UM BREVE HISTÓRICO DOS ESTUDOS SOBRE A DESIGUALDADE .....</b>	<b>12</b>
I.1 – A ampliação da transparência e novos caminhos do debate .....	12
I.2 – O histórico do debate pelo mundo.....	13
I.3 – O debate no Brasil na década de 1970: “A controvérsia dos 70” .....	16
<i>I.3.1 – O lado oficial do debate .....</i>	<i>17</i>
<i>I.3.2 – O lado crítico do debate.....</i>	<i>20</i>
I.4 – O debate nas últimas décadas.....	23
<b>CAPÍTULO II – UM RETRATO DA DESIGUALDADE DE RENDA NO BRASIL.....</b>	<b>27</b>
II.1 – PANORAMA GERAL .....	27
II.2 – Desigualdade vista por gênero e raça.....	31
II.3 – Desigualdade vista por região .....	34
II.4 – Desigualdade pela ótica dos serviços essenciais.....	35
II.5 – Desigualdade vista pela riqueza.....	36
<b>CAPÍTULO III – A influência do sistema tributário na desigualdade de renda .....</b>	<b>39</b>
III.1 – Os tributos diretos e indiretos no Brasil .....	39
III.2 – Tributos sobre o consumo .....	41
III.3 – Tributação sobre a terra, capital e o trabalho.....	43
III.4 – A baixa progressividade do imposto de renda no Brasil .....	45
III.5 – A dimensão do gênero e raça na tributação brasileira .....	53
III.6 – Sonegação tributária e evasão fiscal .....	56
III.7 – Sugestões para uma reforma tributária e caminhos a seguir .....	57
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>61</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>64</b>



## INTRODUÇÃO

O Brasil é um dos países mais desiguais do mundo. Lutar contra as desigualdades é um fim em si mesmo. As diferenças entre as classes sociais existentes no país são inaceitáveis sob qualquer aspecto, e não refletem os ideais de igualdade e solidariedade sobre os quais nossa Constituição Federal se apoia. Para o bom funcionamento de uma democracia, é necessário ter uma sociedade mais igualitária, pois quanto maior a desigualdade e a interferência indevida de elites na definição de políticas, menor é a crença da população de que a democracia melhore suas vidas, e maior é a descrença na democracia em si.

A redução de desigualdades permite o aumento do acesso a direitos essenciais. No Brasil, quanto menor a desigualdade de renda, maior a garantia a serviços básicos como a oferta de água, menores as taxas de mortalidade infantil e maior a expectativa de vida ao nascer. Combater a desigualdade é também um dos diagnósticos para vivermos em uma sociedade menos violenta, já que a exclusão social está diretamente relacionada ao aumento da violência.

O debate sobre a distribuição de renda sempre teve contornos de controvérsias. Esta questão, se encontra desde os fundamentos da economia política clássica, de acordo com a temporalidade e com as teorias econômicas vigentes. No Brasil da década de 1970, com a publicação dos resultados do Censo Demográfico, houve duas vertentes de economistas que expunham suas causas e diagnósticos para a concentração de renda que se encontrava no país na época da ditadura militar.

Já nas últimas décadas, o arcabouço teórico que dominou este debate se apoia nos pilares da Teoria do Capital Humano, mas absorvendo as contribuições do debate que houve na década de 1970. Importantes trabalhos sobre o tema foram publicados na década de 2000, e, nos últimos anos, organismos multilaterais e grandes centros acadêmicos do mundo todo vêm demonstrando sucessivamente cada vez mais ênfase nesta questão.

Há muitos anos, a Reforma Tributária brasileira vem sendo considerada como uma prioridade nacional, mas se trata de um projeto que nunca avançou. Apesar de haver consenso quanto à sua necessidade, a discussão não vai à frente. Uma proposta de Reforma Tributária no Brasil precisa ser guiada pela retomada dos princípios de equidade, de progressividade e da capacidade contributiva no caminho da justiça fiscal e social, priorizando a redistribuição de

renda. As tributações de renda e do patrimônio nunca ocuparam lugar de destaque na agenda nacional e nos projetos de reforma tributária após a Constituição de 1988.

A tributação é um dos instrumentos mais eficientes de erradicação da pobreza e da redução das desigualdades sociais, que são objetivos oficializados da República. Desde meados da década de 1990, a carga tributária brasileira, incluindo a arrecadação tributária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, aumentou significativamente. No entanto, o sistema tributário brasileiro está concentrado em tributos regressivos e indiretos, e que prejudicam mais os trabalhadores e os pobres, uma vez que mais da metade da arrecadação no país provém de tributos que incidem sobre bens e serviços, havendo baixa tributação sobre a renda e o patrimônio.

Com a publicação da obra de Thomas Piketty, intitulada em português como “O Capital no Século XXI”, a questão da tributação sobre o patrimônio vem sendo fortemente pautada pelo debate internacional. O autor, a partir da análise de dados tributários, demonstra – com ampla evidência empírica – um grande aumento da desigualdade de renda das principais economias do mundo, e vê como uma das possíveis soluções para este problema, implantar impostos sobre a riqueza, se possível em escala mundial, a fim de restringir o crescente poder da riqueza hereditária.

Um aspecto particular da tributação sobre a renda no Brasil evidencia que nem todos os rendimentos tributáveis de pessoas físicas são levados obrigatoriamente à tabela progressiva do Imposto de Renda (IR) e sujeitos ao ajuste anual de declaração de renda. Essa situação vigente no país evidencia uma maior tributação sobre as rendas derivadas do trabalho no capitalismo brasileiro do século XXI. Isso ocorre porque a legislação atual não submete à tabela progressiva do IR os rendimentos de capital e de outras rendas da economia, que são tributados com alíquotas inferiores à do Imposto de Renda incidente sobre a renda do trabalho.

A análise da questão da desigualdade social no Brasil a partir da questão tributária ganhou novas possibilidades de estudos e aprofundamentos com a liberação, pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB), da base de dados “Grandes Números das Declarações do Imposto de Renda das Pessoas Físicas”, o que permite acesso a dados agregados da renda e do patrimônio dos declarantes de IR no Brasil. Os novos trabalhos que têm saído neste sentido, têm contrariado estudos anteriores baseados nos dados das pesquisas domiciliares (Pnad, Censo e POF), que consensualmente, apontavam para uma tendência de queda da desigualdade de renda.

O objetivo deste trabalho é analisar de forma particular como o sistema tributário influencia a desigualdade de renda na economia brasileira. Com esta finalidade, realiza-se no primeiro capítulo, uma revisão da literatura sobre a distribuição de renda em sentido genérico, sem nenhuma intenção de esgotar o tema, apresentando as visões que guiaram o debate ao longo dos anos no Brasil e no mundo. No capítulo dois são apresentadas de forma mais descritiva e informativa as estatísticas sobre como anda a desigualdade no Brasil. Esta parte do trabalho teve como grande influência a publicação em setembro de 2017 do relatório da OXFAM BRASIL, “A distância que nos une”, em que é mostrado como os níveis alarmantes da desigualdade de renda em nosso país prejudicam todos os outros aspectos de nossa democracia e de nossas vidas, não ficando restrito somente à esfera da renda.

O capítulo três atenta especificamente para o papel da política tributária em relação à desigualdade, apresentando os argumentos e funcionamento dos instrumentos de intervenção comumente adotados como a tributação de consumo, muito explorada no Brasil, e a tributação da renda e da riqueza. Com essas considerações teóricas, pretende-se analisar o caso brasileiro e refletir sobre a questão motivadora deste trabalho: avaliar as possibilidades como o Brasil pode lançar mão dos mecanismos tributários para alcançar uma menor desigualdade no médio e longo prazo.

## **CAPÍTULO I – Um breve histórico dos estudos sobre a desigualdade**

### **I.1 – A ampliação da transparência e novos caminhos do debate**

A tradição de estudos sobre distribuição de renda sempre foi objeto de interesse das escolas de ciências econômicas inspiradas no pensamento clássico e na teoria heterodoxa. Nos últimos anos, este debate tem tomado conta também das análises de centros acadêmicos ditos do “*mainstream*” e organismos multilaterais, que antes davam uma importância secundária para este tema. A obra do economista francês Thomas Piketty, “O Capital no Século XXI”, que demonstra a partir de um trabalho de compilação de dados tributários, um grande aumento na desigualdade de renda das economias pelo mundo todo, foi um dos grandes responsáveis pela volta da relevância da análise deste tipo de estudo. Uma importante contribuição de Piketty em termos metodológicos foi colocar a ênfase nos dados do imposto de renda, uma forma de visualizar melhor e de forma mais eficiente a renda dos estratos superiores da distribuição de renda.

Este debate no Brasil apresenta duas particularidades. A primeira é que, até muito recentemente, a falta de dados tributários prejudicava a análise de pesquisadores que tinham que se restringir à utilização das informações disponibilizadas pelas pesquisas domiciliares, que subestimam a renda dos mais ricos e principalmente a renda de propriedade do capital.

A segunda particularidade é a de que as análises feitas com as informações das pesquisas domiciliares são consensuais em apontar uma tendência de queda da desigualdade nos últimos anos que vai contra a corrente que está prevalecendo em escala global. Muitos economistas brasileiros defendem a partir destes dados, que a desigualdade de renda por aqui está realmente diminuindo, em função das mudanças no mercado de trabalho, aumentos no salário mínimo e políticas de transferência de renda promovidas nos últimos governos a assumirem o poder. Alguns destes também defendem que houve um aumento da participação dos salários na renda nacional a partir de 2004, se baseando em informações das Contas Nacionais, assim defendendo o argumento que houve uma melhora na distribuição funcional da renda.

A autoridade fazendária, neste cenário de carência informacional, foi inclusive criticada por Piketty, pois em outros países, estes dados são normalmente disponibilizados. A decisão da Receita Federal do Brasil (RFB) de tornar mais transparente as informações dos dados do imposto de renda, culminou com a divulgação dos “Grandes Números do IRPF”, uma

publicação anual da Secretaria da Receita Federal do Brasil, com os dados agregados das declarações do Imposto de Renda das Pessoas Físicas (IRPF).

Utilizando-se estas novas informações, Medeiros, Souza e Castro (2015) fizeram um estudo demonstrando que a parcela da renda dos mais ricos é muito superior ao mensurado pelas pesquisas domiciliares e mostrou que a desigualdade pouco se modificou no período de 2006-2012. Isto levanta o questionamento sobre se a queda da desigualdade verificada anteriormente em estudos baseados nas pesquisas domiciliares, realmente ocorreu, abrindo novos caminhos para o debate sobre a distribuição de renda no Brasil, que tem um histórico de ser uma das mais concentradas do mundo.

## **I.2 – O histórico do debate pelo mundo**

A distribuição da renda é um tema básico das ciências sociais, inclusive da Economia. O economista clássico, David Ricardo, escrevendo no começo do século XIX, considerou que o principal objetivo da Economia Política (hoje em dia chamada de Ciência Econômica ou, simplesmente, Economia) era explicar a distribuição do produto nacional entre proprietários de terra, donos de capital e trabalhadores, na forma de renda, lucros e salários respectivamente.

O núcleo da questão do conflito distributivo e sua natureza se encontra então, nos fundamentos teóricos da escola clássica e também, na escola marxista. Os economistas clássicos sempre pensaram em como se dava a distribuição de renda entre as classes sociais, que na concepção teórica desta escola, tinha relação direta com a propriedade sobre os meios de produção que concorriam para a geração do produto que representava a renda anual de uma nação. Assim, a renda era vista como algo advindo da propriedade sobre a terra, o capital ou o trabalho, e esta propriedade tinha origem e era mantida por um processo histórico que remontava às estruturas políticas, econômicas e jurídicas deste sistema.

A distribuição funcional da renda (determinação dos salários, lucros e renda) e sua dinâmica de interação, definiam o centro do estudo do processo de desenvolvimento econômico no pensamento clássico, dado pela ideia de oposição das classes sociais no que se refere à distribuição.

Na década de 1870, uma nova formulação teórica sobre como a renda é distribuída entre as pessoas numa sociedade capitalista foi concebida, seria a teoria neoclássica. Várias obras<sup>1</sup> nesta época vieram questionando os princípios distributivos ricardianos, apresentando um arcabouço analítico teórico que via o problema através do indivíduo e sua contribuição produtiva, deixando de lado as classes sociais e as estruturas históricas em sua explicação (Malta, M. M. 2010).

Os principais centros de economia da Europa passaram a adotar esta linha de abordagem para a questão da distribuição a partir de 1890, tendo a obra de Alfred Marshall – influente professor da Universidade de Cambridge na época – como um guia para a formação de muitos economistas no futuro.

A escola neoclássica busca unificar a explicação da remuneração dos fatores de produção com base nos conceitos de produtividade marginal e de equilíbrio entre oferta e demanda dos fatores, deslocando a ênfase dos economistas clássicos em relação à questão distributiva. De acordo com esta corrente teórica, a distribuição da renda é resultado das relações de troca, onde cada fator é remunerado por um preço que tende a igualar à sua produtividade marginal, que é determinada pelas forças de mercado (Hoffman 2001). A teoria da distribuição é incluída dentro da teoria da formação de preços, onde os mecanismos de mercado se constituem como a peça chave para determinar a remuneração dos fatores de produção.

As interpretações sobre a distribuição de renda jamais chegaram a algum consenso definitivo. Assim, basear este problema pelo conflito distributivo formada pelas diferenças de poder econômico e político das classes sociais ou pensá-la por meio das características específicas dos indivíduos, é uma controvérsia que a ciência econômica enfrenta até os dias de hoje.

Nas duas últimas décadas do século XX, houve uma nova tendência no interesse pela questão distributiva no pensamento econômico dos grandes centros acadêmicos, influenciada pelos trabalhos de Amartya Sen e pela nova economia política de Douglas North e Daron Acemoglu. Esta nova corrente teoriza a questão da distribuição a partir dos efeitos da desigualdade de oportunidades, que se dão pelas imperfeições de mercado e as consequências da desigualdade sobre a qualidade das instituições que passam a lidar com um aproveitamento ineficiente dos

---

<sup>1</sup> As primeiras obras marginalistas mais relevantes foram *A Teoria da Economia Política* de Stanley Jevons em 1871, *Princípios de Economia Política* de Carl Menger publicada também em 1871 e *Elementos de Economia Política Pura* publicada por Leon Walras em 1874.

fatores produtivos. Estes desenvolvimentos teóricos surgiram como resposta à necessidade de ampliar o arcabouço da teoria neoclássica para responder melhor as questões de desenvolvimento e concentração de renda nos países desenvolvidos e em desenvolvimento.

O debate internacional sobre a concentração de renda ganhou ainda mais importância recentemente com a repercussão da tradução para o inglês em 2014 do livro “O Capital no Século XXI”, de Thomas Piketty. O livro demonstra um esforço considerável de pesquisa para compilação de dados dos registros do imposto sobre renda e a construção de séries históricas da distribuição de renda e da riqueza, iniciado na década de 1990 e que atualmente conta com informações de mais de 20 países.

Os dados tributários possuem a grande vantagem de captarem com maior precisão os rendimentos dos mais ricos em comparação com as pesquisas domiciliares, mais comumente utilizadas e sobre as quais há um consenso na literatura empírica de que subestimam os rendimentos mais elevados, e as remunerações de capital, por problemas de limitações amostrais, viés de subdeclaração e incompletude de informações. Porém, os registros do Imposto de Renda (IR) também possuem limitações, como a subestimação dos rendimentos pela evasão fiscal e cobertura incompleta dos declarantes que não alcança e que está na base da distribuição (Medeiros e Souza 2014).

Os trabalhos sobre desigualdade de renda adotando em sua metodologia a utilização de dados tributários, fez com que o debate sobre a questão distributiva se reorientasse. Estes estudos oferecem suporte empírico às interpretações que enfatizam o deslocamento, em relação aos fluxos de produção e os salários em geral, dos rendimentos de capital, principalmente os ativos financeiros, e dos rendimentos de altos executivos de empresas que possuem esquemas diferenciados de determinação de suas próprias remunerações, na medida em que têm relação mais próximas com os lucros. As explicações tradicionais, baseadas nos diferenciais de qualificação perderam parte do poder explicativo<sup>2</sup>, diante dos altos níveis de concentração de renda no topo da distribuição.

As críticas dos economistas marxistas à recente literatura sobre a concentração de renda também não devem ser negligenciadas, como a crítica sobre a definição instrumental de capital

---

<sup>2</sup> Piketty (2014) por exemplo, explica a concentração de renda nas últimas décadas do século XX pela desigualdade das taxas de crescimento ao longo dos anos da remuneração do capital e do produto nacional, sendo a primeira, crescente a taxas mais acentuadas.

que está presente em trabalhos como o de Piketty (2014), que carece de uma compreensão do capital enquanto relação social ou do conflito capital-trabalho como elemento fundamental para entender o capitalismo. No entanto, não se pode negar que esta literatura recolocou no centro do debate internacional, no âmbito do *mainstream*, temas que são recorrentes nas escolas heterodoxas: a tendência do capitalismo à instabilidade e à concentração de riqueza e o entendimento de que o crescimento da riqueza também é causa da especulação e da desregulamentação financeira (Gobetti e Orair 2015).

### **I.3 – O debate no Brasil na década de 1970: “A controvérsia dos 70”**

No pensamento econômico brasileiro, a literatura sobre a mensuração e as causas da desigualdade de renda começam a se consolidar na década de 1970 com a publicação do Censo Demográfico de 1970 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Com a divulgação destes dados, um resultado importante foi revelado e que era um motivo para deslegitimar o regime militar vigente, que se vangloriava pelas altas taxas de crescimento econômico que vinha obtendo. Tal resultado era de que havia tido uma piora significativa da distribuição de renda no período recente. Duas vertentes de autores se comprometeram a destrinchar e debater estes resultados e assim discorrer sobre as causas da alta concentração de renda entre 1960 e 1970, o que ficou conhecido como a “Controvérsia dos 70”.

A primeira vertente, tinha como seu principal expoente o trabalho de Langoni (1973), que apontava como a principal causa da concentração de renda, o desequilíbrio entre a oferta e a demanda de mão de obra qualificada, o que aumentou o prêmio de qualificação durante o período de alto crescimento econômico da ditadura militar. O trabalho de Carlos Langoni servia como resposta do governo, a mando do Ministro da Fazenda na época, Delfim Netto, das críticas que o regime vinha sofrendo pela crescente concentração de renda que estava ocorrendo no país. Esta vertente segue a linha teórica neoclássica, adotando como pilar a hipótese da curva de “U” de Kuznets<sup>3</sup> e a Teoria do Capital Humano, que determinam a distribuição de renda a partir dos mecanismos de mercado e tratam os problemas econômicos em termos da produtividade de seus fatores.

---

<sup>3</sup> Kuznets teorizou que a desigualdade aumentaria inicialmente nos países em sua fase de desenvolvimento por conta da migração dos setores de baixa produtividade para os de alta produtividade, e logo depois que esses países chegassem a estágios mais avançados de desenvolvimento, a desigualdade tenderia a cair.



A segunda vertente, mais adepta de teorias heterodoxas, encontrava trabalhos de autores como Hoffman e Duarte (1972) e Fishlow (1972), que apontavam a política governamental do regime autoritário militar e o ambiente institucional como os principais motivos pelo aumento da concentração de renda. Celso Furtado e Maria da Conceição Tavares, que também faziam parte desta vertente, procuravam relacionar a concentração de renda com o modo pelo qual a economia brasileira organizava sua atividade econômica, associando-a ao padrão de consumo de uma elite que fazia parte da minoria da população. Ambos autores, partem de uma visão institucionalista, e acentuam o papel da distribuição de renda como determinante do processo de desenvolvimento.

Para mencionar os principais nomes deste debate da década de 1970, do lado oficial (primeira vertente) estavam, Antônio Delfim Netto, Carlos Langoni e Mário Henrique Simonsen, na época presidente do movimento brasileiro de alfabetização (MOBRAL) e que viria a se torna Ministro da Fazenda em 1974, tomando o lugar de Delfim. Pertencentes a segunda vertente – os críticos do regime militar – estavam, o economista norte-americano Albert Fishlow, Edmar Bacha, Luiz Gonzaga Belluzo, Maria da Conceição Tavares, José Sérgio Leite Lopes, Pedro Malan, José Serra, entre outros.

### **I.3.1 – O lado oficial do debate**

Negar a questão distributiva não era o mais sensato a se fazer pelo governo militar, porém era necessário retomá-la em novos termos, pois os resultados do “Censo de 1970” trouxeram o problema da distribuição de renda de volta para a sociedade brasileira. A piora da distribuição de renda não era uma questão controversa, pois o próprio governo publicou os resultados. Não havia a possibilidade de esconder os resultados, a voz da oficialidade devia, portanto, explicá-los.

Mário Henrique Simonsen se preocupou em se pronunciar sobre os resultados do Censo, afirmando que as estatísticas poderiam ocultar o essencial. Alguns motivos para isso seriam: erros de estimação ligados às classes de rendimento abertas; desconsideração de rendas não monetárias recebidas pelos indivíduos, como por exemplo na forma de serviços gratuitos prestados pelo governo; classificação das rendas por indivíduos e não por famílias, o que do seu ponto de vista daria melhores resultados para as camadas mais pobres da população, pois neste grupo social mais membros da família trabalhavam (MALTA, M. M. 2010).

No final da década de 50, uma nova análise baseada na teoria neoclássica ganhava novos aportes, a partir de algumas pesquisas desenvolvidas nos Estados Unidos. O economista norte-americano Theodore Schultz, começou a trabalhar em uma nova ideia que relacionava a rápida recuperação econômica da Alemanha e do Japão do pós-Segunda Guerra com os altos níveis de educação e saúde destas populações. Foi avaliado que indivíduos mais saudáveis e com maior escolaridade, possuem produtividade maior, e com isso formulou o conceito de capital educacional. Posteriormente, os economistas Gary Becker e Barry Chiswick, formulam a construção de um modelo formal que relacionava o nível de educação com os rendimentos do indivíduo, assim, formava-se o conceito de capital humano.

A interpretação do desenvolvimento econômico segundo a análise neoclássica, identificava a concentração de renda como um efeito natural da economia que estava passando por uma fase de crescimento acelerado, causada apenas por um desajuste temporário nos mercados de fatores de produção, que logo seria resolvida pelos próprios processos de mercado no sentido de equilíbrio geral. Assim, esta estrutura analítica, juntamente com a noção de que os rendimentos dos indivíduos têm origem nos investimentos de sua própria educação, era uma forma de desviar o foco das políticas econômicas compressoras de salários da ditadura militar como causadora do intenso processo de concentração de renda que estava ocorrendo no país.

Para dar um embasamento científico para a questão, era apresentado o estudo que o Ministério da Fazenda – cujo ministro na época era o professor licenciado da Universidade de São Paulo (USP), Antônio Delfim Netto – havia financiado no Instituto de Pesquisas Econômicas (IPE), que foi realizado por Carlos Langoni. O estudo de Langoni, apresentou uma explicação da situação da distribuição de renda no Brasil, tendo como base, a teoria neoclássica, com a utilização do conceito de capital humano e sem sequer dar alguma referência às classes sociais.

O autor tentou mostrar que o aumento da desigualdade de renda entre 1960 e 1970 esteve associado à rápida expansão da economia, de tal forma que o desenvolvimento econômico do Brasil teria levado à maior concentração de renda através da complementaridade dos seguintes mecanismos: "Efeito Kuznets" e corrida tecnológica versus defasagem na qualificação da força de trabalho. Embora estes mecanismos fossem distintos, tinham o mesmo gatilho: o processo de crescimento econômico acelerado, disparado pelo processo estrutural de industrialização (GANDRA, R. 2004).

Além de um amplo acesso aos dados do “Censo de 1970”, o autor teve acesso aos dados do Imposto de Renda (IR) e da Lei dos 2/3 vinculada à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o que lhe conferiu também acesso aos dados das rendas individuais, facilitando o seu estudo. Em 1973, é lançado o livro de Langoni, cujo objetivo era responder, nas palavras de Delfim, “a superficialidade com que o assunto foi inicialmente tratado”, se referindo aos artigos de Fishlow (1972) e Hoffman e Duarte (1972).

O conceito de capital humano, que é utilizado no trabalho de Langoni, encara o período de educação formal como uma fase de investimento em um ativo de capital, que vai sendo acumulado e trará uma renda mais elevada após o período de investimento, aumentando a renda média do indivíduo.

No livro do autor, ele deixa claro que seu objetivo é explicar os diferenciais de renda individuais e que fará isso com dados que nenhum pesquisador naquela época tinha acesso. Desta forma, muitos capítulos são apresentados com variadas formas de tratamento dos dados da pesquisa, correlacionando os resultados da piora da distribuição de renda com a migração campo para a cidade, com um aumento da participação de jovens e mulheres no mercado de trabalho, com as disparidades regionais e indica que o processo que impulsionou estas mudanças foi o crescimento econômico com progresso tecnológico associado. Ele também chega à conclusão de que a concentração de renda aumenta quando se passa de um predomínio econômico do setor rural para o urbano (MALTA, M. M. 2010).

A ideia central perseguida pelo autor é que o aumento da desigualdade é consequência das profundas modificações que acompanharam o desenvolvimento econômico no país entre 1960 e 1970. Estas modificações são o progresso das forças produtivas da economia e um aumento, em termos absolutos, da renda da população, o que não significa perda de bem-estar. Para dar uma explicação para a piora da distribuição de renda, Langoni então, relaciona o aumento da concentração com às mudanças qualitativas (nível de educação, idade e sexo) e alocativas (setorial e regional) da força de trabalho.

Em seu modelo, a educação seria a variável com maior impacto sobre o diferencial de remuneração dos indivíduos, seguida pela idade, que colocada como na teoria do capital humano, seria uma *proxy* da experiência, portanto também ativo de capital humano. O autor chega à conclusão de que, em fase de crescimento acelerado, há um aumento da desigualdade

da distribuição da renda, pois esta fase oferece possibilidades de ganhos extras na renda, tanto no mercado de capital físico, quanto no mercado de capital humano. Olhando por esta interpretação, o aumento da desigualdade é auto corrigível no longo prazo, na medida que houver uma elevação da renda *per capita* e a taxa de crescimento alcance um valor estável, assim como haja pleno emprego nos mercados de fatores produtivos.

Desta forma, foi formalizada a “teoria do bolo”, segundo a qual é necessário que a riqueza cresça primeiro, para que depois ela possa ser dividida.

### **I.3.2 – O lado crítico do debate**

Em 1975, Ricardo Tolipan e Arthur Carlos Tinelli organizaram um livro com a contribuição de vários autores que compunham a visão oposta da apresentada pelo governo. O livro *A Controvérsia da Distribuição de Renda no Brasil* discute teórica e empiricamente a questão da distribuição de renda e sua relação com o desenvolvimento econômico de um ponto de vista crítico. Os dados utilizados para o trabalho foram os mesmos que Langoni utilizou em seu estudo, porém sem as informações do IR.<sup>4</sup>

As semelhanças críticas dos autores que contribuíram com este livro estava no fato de que nenhum apenas identificava que a piora da distribuição de renda no país na década de 1970 em relação a de 1960 era resultado de uma determinada estratégia de crescimento econômico que se baseava principalmente no consumo de minorias privilegiadas e no investimento em setores de alta renda, como também discordavam de qualquer explicação que se originasse pelos diferenciais de oportunidades na educação para a piora da distribuição de renda, como oferecia a leitura da ditadura militar. Todos os autores denunciaram fundamentalmente a correlação espúria entre a variável educação e a distribuição de renda, pois ambas são permeadas por uma terceira variável independente delas, constituída pela riqueza das famílias, que é a distribuição desigual anterior da propriedade (MALTA M. M. 2010).

Calculando o Índice de Theil, por meio dos dados do Censo 1970, Fishlow (1975) constata que houve de fato um aumento da desigualdade pessoal da renda brasileira, durante o período do Milagre Econômico e formula uma interpretação para a causa do fenômeno. Apesar da

---

<sup>4</sup> Esta limitação de acesso aos dados inclusive recebeu amplas críticas, especialmente pelo fato de que estaria impedindo a replicação dos seus resultados por outros pesquisadores, o que os tornara não passíveis de validação pela comunidade científica

acelerada expansão econômica na década de 1960, o norte-americano Albert Fishlow foi um dos primeiros economistas a atentar para o fato de que o crescimento não era uma medida de desempenho econômico e social satisfatória, pois não levava em conta a maneira pela qual o aumento do PIB era distribuído para população. Desde o início do governo militar, estavam ocorrendo políticas de compressão salarial.<sup>5</sup> Assim, a principal causa do aumento da desigualdade de renda brasileira para Fishlow (1975) era culpa dos efeitos perversos que o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) exerceu sobre o salário mínimo real e sobre o salário médio. Ele defende que as políticas governamentais restringiram severamente os salários nominais e ao mesmo tempo aplicaram a ‘inflação corretiva’, que fizeram o salário mínimo real declinar 20%. Tendo em vista que a renda *per capita* cresceu mais rápido, no mesmo intervalo - de 1964 a 1970 - com avanço de 22%, uma parcela da população havia ganhado, não apenas absolutamente, mas também relativamente. Para ele, é provável que este ganho tenha se concentrado nos setores urbanos de mais altas rendas (GANDRA R. 2004).

Para Fishlow, o principal responsável pela perda de poder de compra dos salários e pela perda de participação relativa dos trabalhadores na renda total era a subestimação da inflação prevista definida pela regra de reajustes salariais. Como o governo previa uma inflação menor que a efetiva e como estava vetada a negociação entre patrões e empregados, os salários acabavam corroídos. O autor também defendia a tese de que o não-repasse da produtividade integral ao salário, em certa medida proposital depois de 1964, favorecia a elevação da participação da parcela mais rica da população (a classe empresarial) na renda total. Por mais que Fishlow parecesse saber que os rendimentos dos trabalhadores mais qualificados tivessem aumentado mais que o dos menos qualificados, ele não atribui um peso significativo à educação. Naquela ocasião a distribuição pessoal da renda parecia depender das mudanças na distribuição funcional da mesma.

A tese de Edmar Bacha (1975) é que a hierarquia no interior da empresa define a estrutura salarial. Bacha classifica os executivos, proprietários e burocratas como sendo parte do que chama de classe dirigente. Diferentemente da classe dirigida, que é formada por trabalhadores e funcionários, esta classe independe de sua classificação. Argumentos vindos da sociologia americana são utilizados para tentar explicar as bases da determinação dos salários em uma

---

<sup>5</sup> Além de ser proibido o direito de os sindicatos fazerem greves ou entrarem em dissídios, a Lei 4.725 de 13/06/1965 determinava que os reajustes salariais anuais fossem feitos com base na média aritmética dos salários reais dos últimos 24 meses. Além disso, sobre a base de cálculo dos novos padrões salariais, incidia tanto uma taxa de produtividade, quanto a metade das expectativas governamentais de inflação, ou o chamado “resíduo inflacionário”. Esta regra de reajustes salariais, não ficou restrita somente ao servidor público; em 1968 ela foi estendida para os outros setores da economia.

sociedade industrial. O seu argumento é que, a remuneração da classe dirigente é associada à participação dos lucros na renda, o que cria uma cooperação de interesses entre executivos e proprietários. Os burocratas também vivem dessa parcela da distribuição funcional da renda, e, portanto, seus rendimentos também estão relacionados à fatia do lucro.

Partindo então da análise clássica, ele supõe que a variável chave para a determinação da distribuição de renda seja a taxa de exploração, definida como a relação entre lucros e salários da classe dirigida. Desta forma, a classe dirigente disputa a parcela da renda total com os rendimentos do trabalho. Assim, sua teoria diz principalmente que a relação entre a remuneração dos gerentes e os salários dos trabalhadores, está ligada com a razão entre lucros e salários no montante da economia. Além disso, segundo o autor, a qualificação do indivíduo é limitada a apenas decidir quem será aceito ou não para exercer determinado cargo na empresa, porém ao contrário da tese principal de Langoni, não determina os salários relativos.

Hoffman (1975) demonstra a partir de seus trabalhos feitos com João Carlos Duarte, que metade da população brasileira não foi beneficiada pela expansão do crescimento econômico em termos monetários, e outros 30% da população obtiveram benefícios apenas marginais. Segundo seus cálculos, 80% da população ficou de fora em termos de melhoria de padrão de vida pelo crescimento econômico baseado em um modelo concentrador de renda. Além disso, mostra a partir dos dados que o crescimento dos salários foi muito inferior ao crescimento da produtividade e destaca a tendência de uso para uma tecnologia capital-intensiva como um limite estrutural importante para a absorção de mão de obra, já que o país já estava com excesso de capacidade nessa área.

Trazendo para o debate teórico, Beluzzo (1975) faz a crítica se baseando no confronto entre as teorias do valor e da distribuição clássicas e marxistas, fazendo oposição ao instrumental analítico neoclássico. O autor explica que, as análises de distribuição pessoal da renda se limitam a aspectos estatísticos e descritivos que normalmente vêm acompanhadas por explicações muito generalistas e que não condizem com teorias coerentes à realidade. No entanto, as análises baseadas na distribuição funcional da renda, tem o objetivo de incorporar à sua base teórica, a diversidade da burocracia presente nas empresas e no Estado, a partir do estágio capitalista oligopolista que vivemos ainda hoje, para entender e compreender os diferenciais salariais.

Foge ao escopo deste trabalho explicitar todas as críticas feitas sobre a explicação oficial dada à questão da concentração de renda pelo governo militar. No entanto, cabe destacar que o trabalho de Tolipan e Tinelli (1975) em organizar uma publicação com a contribuição de diversos autores de variadas formações intelectuais e institucionais, foi de extrema importância por ter tido o impacto de reforçar o debate sobre o problema da distribuição de renda no Brasil na década de 1970.

#### **I.4 – O debate nas últimas décadas**

As discussões sobre a distribuição de renda na década de 90 giravam em torno de um grande modelo estrutural para o entendimento da elevada desigualdade pessoal da renda (principalmente no mercado de trabalho). Este modelo tem como principal formulador Ricardo Paes de Barros, que conta com a colaboração de alguns coautores. Pode-se dizer que este modelo de entendimento da desigualdade pessoal da renda (do trabalho) é de cunho “langoniano” - onde a educação continua assumindo um papel importantíssimo na explicação da desigualdade pessoal de renda - mas que absorve parte da "Controvérsia de 70" ao tentar captar os efeitos de variáveis ocupacionais.

Também são levados em conta modelos teóricos que explicam a desigualdade de oportunidades através da desigualdade de acesso à educação de boa qualidade. Em suma, estes modelos mostram como a má focalização dos gastos públicos em educação e como a imperfeição no mercado de capitais geram a desigualdade educacional, que por sua vez impacta a desigualdade pessoal de renda (GANDRA, R. 2004). Estes trabalhos foram responsáveis por estabelecer dois consensos na avaliação dos instrumentos responsáveis pela redução da desigualdade de renda.

O primeiro consenso foi o papel significativo exercido pelas políticas sociais de transferências de renda, mas que não foram a principal causa da queda da desigualdade. O segundo consenso foi que desde meados da década de 90, a redução da desigualdade dos rendimentos do trabalho, foi o principal fator pela queda geral da desigualdade de renda observada no Brasil.

Com o estabelecimento destes consensos, a academia e os órgãos oficiais do governo adotaram estas ideias, e o discurso relevante era de que o Brasil estava na contracorrente do mundo em relação a sua tendência da desigualdade observada.

Mesmo que a maioria das teorias contemporâneas possa ter um viés langoniano, e mesmo que as variáveis macroeconômicas não sejam a causa principal da elevada desigualdade de renda no Brasil, há um consenso entre os pesquisadores de que elas exercem influência sobre a desigualdade de renda.

O imposto inflacionário causado pela inflação resulta do fato de que alguns agentes não são capazes de proteger parte de sua riqueza financeira da perda do valor da moeda, influenciando os níveis de desigualdade de renda. Durante o período de alta inflação no Brasil, os títulos do governo eram indexados e líquidos. Os agentes que detinham contas bancárias podiam proteger sua riqueza financeira da inflação utilizando tais títulos. O grupo de baixa renda não detinha contas bancárias e, por este motivo, não podia defender seus encaixes em dinheiro da inflação.

O salário mínimo (SM) também é uma variável interessante para os especialistas brasileiros, pela sua influência sobre a distribuição de renda e pobreza por meio de mecanismos de transferência de renda da política de seguridade social. Além de servir como piso oficial da Previdência Social e da Assistência Social, ele tem sido tomado ainda como referência para programas como o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Portanto, o papel do SM transcende o mercado de trabalho por afetar também importante parcela da população não economicamente ativa (SABOIA, J. 2007).

As evidências eram que o crescimento do SM durante os anos 2000 tenha influenciado, de alguma forma, a melhoria recente da distribuição de renda do país vista pelos rendimentos do trabalho, e juntamente a isso, tenha contribuído na redução das altas taxas de pobreza. O SM possui importante papel para a Previdência Social. Os maiores reajustes para o SM do que para o conjunto de pensões e aposentadorias oficiais, fez com que ele se transformasse na referência básica para a remuneração de aposentados e de pensionistas do regime geral.

A política do SM é parâmetro que se aplica tanto para o mercado de trabalho quanto para a Previdência e a Assistência Social, com importantes repercussões sobre a distribuição de renda e a pobreza no País. Através de simulações, Saboia (2007) estima os possíveis efeitos da elevação do SM sobre a melhoria da distribuição do rendimento familiar per capita. Embora a redução da desigualdade seja relativamente pequena se comparada ao aumento do SM, o movimento de melhoria da distribuição da renda familiar per capita parece inequívoco.



Alguns trabalhos como Ferreira, Leite e Litchfeld (2006), se fundamentam nas teorias influenciadas pelos modelos contemporâneos de desigualdade de oportunidades em função das imperfeições do mercado e destacam a importância da qualificação da mão-de-obra e da redução da segmentação espacial do mercado de trabalho. Estes estudos se baseiam nos pressupostos neoclássicos, remontando o argumento utilizado por Langoni (1973), ao concluir que a redução da desigualdade de renda foi provocada pelo aumento da oferta de trabalho qualificada no Brasil, reflexo de sua melhoria do sistema educacional.

O debate internacional no período mais recente, vem dedicando cada vez mais ênfase ao entendimento da dinâmica dos rendimentos no topo da distribuição e dando prioridade para as rendas do capital. No Brasil, o debate ficou durante muitos anos se caracterizando por algumas peculiaridades.

A primeira peculiaridade do debate brasileiro é que, até muito recentemente, os trabalhos que se pautavam pela análise empírica, estavam limitados pelas pesquisas domiciliares, que como já comentado antes, tendem a subestimar o rendimento dos mais ricos. O Brasil inclusive foi alvo de críticas pela sua falta de transparência e não disponibilizar os dados para a pesquisa documental de Atkinson, Piketty e Saez (2011), pois até 2014, a Receita Federal não disponibilizava as informações detalhadas do IR.

O segundo aspecto particular, é que as estatísticas de desigualdade no Brasil mensuradas a partir das pesquisas domiciliares, apontam que houve uma redução significativa - medida pelo popularmente conhecido índice Gini - nas últimas décadas. Houve a publicação de muitos estudos corroborando a tese de uma recente queda da desigualdade no Brasil, como os organizados pela coletânea de Barros, Foguel e Ulyssea (2006 e 2007).

A ampliação das políticas sociais com o aumento dos programas de transferência de renda à população mais pobre também é enfatizada nos trabalhos que seguem esta linha. Outros trabalhos como Dedecca, Jungbluth e Trovão (2008) dão maior importância aos aspectos institucionais do mercado de trabalho, à articulação de políticas públicas (principalmente pela via da valorização do salário mínimo) e ao crescimento econômico e seus efeitos sobre o mercado de trabalho para a suposta queda da desigualdade.

O cenário de escassez de informações se modificou após a divulgação do estudo de Castro (2014),<sup>6</sup> e da divulgação das declarações de Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) da Receita Federal do Brasil (RFB) na publicação chamada “Grandes Números do IRPF” que, desde 2015, passou a conter tabulações com estratificações dos rendimentos por faixas de salário-mínimo, retomando os estudos sobre desigualdade no Brasil a partir de dados tributários. O trabalho de Medeiros, Souza e Castro (2015) tem relevante importância por revelar que o grau de desigualdade de renda no país, é superior ao mensurado por estudos que utilizam como fonte de dados as pesquisas domiciliares, e que não houve mudanças bruscas na desigualdade no período de 2006-2012, mostrando que a apropriação dos rendimentos do 1% e do 0,1% mais ricos, teve leve aumento ou uma pequena estabilidade. Este quadro questiona se a queda da desigualdade calculada a partir das pesquisas domiciliares não ocorreu, ou foi menor do que o divulgado.

---

<sup>6</sup> Fábio Ávila de Castro é auditor fiscal da Receita Federal e tinha como objetivo neste trabalho estimar os níveis de progressividade tributárias no Brasil e para esta finalidade compilou informações das declarações de IRPF.

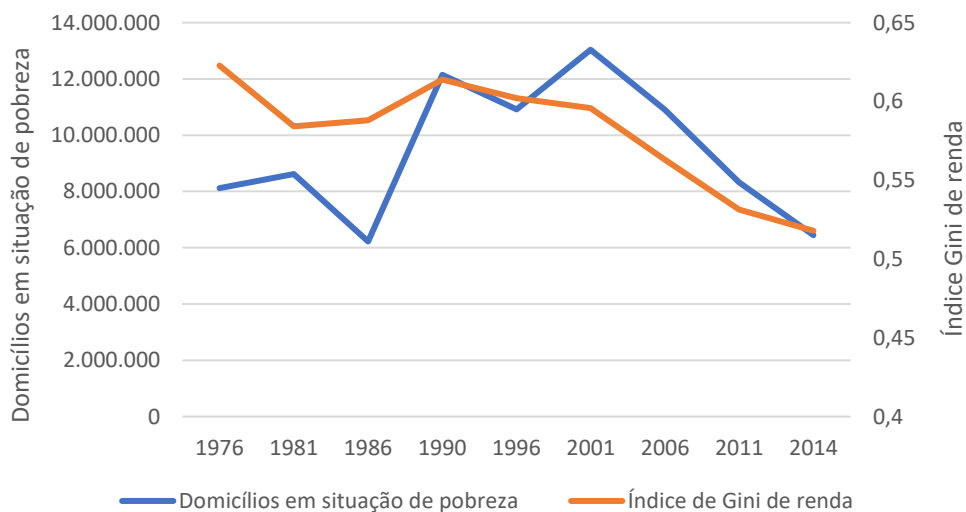
## CAPÍTULO II – Um retrato da desigualdade de renda no Brasil

### II.1 – Panorama geral

No decorrer das últimas décadas, o Brasil reduziu a quantidade de cidadãos vivendo abaixo da linha da pobreza<sup>7</sup>. Entre 1988 – ano em que houve a promulgação da Constituição – e 2015, a parcela da população vivendo nessas condições se reduziu de 37% para menos de 10%. Nos últimos 15 anos, o país retirou da pobreza mais de 28 milhões de pessoas (BANCO MUNDIAL 2017).

Segundo a série histórica de Gini de renda domiciliar *per capita* – indicador que mede a distribuição de renda na população e que varia de 0 a 1, sendo mais desigual quanto mais próximo de 1 - entre 1976 e 2014, o índice variou de 0,623 a 0,518, e pela série histórica da proporção de domicílios em situação de pobreza, a população nesta situação encolheu de 35%, para menos de 10%, como pode ser observado na Figura 1.

**Figura 1.** Índice Gini de renda domiciliar *per capita* e domicílios em situação de pobreza no Brasil – 1976-2014



Fonte: IPEA/Ipeadata. Elaboração própria.

Alguns dos importantes fatores que contribuíram para este cenário incluem a estabilização da economia e da inflação, o aumento real do salário mínimo e da formalização do mercado de

<sup>7</sup> Segundo o Ipea, a linha de pobreza é o dobro da linha de extrema pobreza, que é uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da FAO e da OMS. São estimados diferentes valores para as 24 regiões do país.

trabalho, o aumento do gasto social em educação e em programas de transferências diretas de recursos.

Ainda há desafios estruturais relacionados à redistribuição de renda e riqueza no país, como a implementação de uma política tributária justa, a melhoria da qualidade dos serviços públicos, a diminuição da concentração de terras e a inclusão educacional de adolescente e jovens – principalmente dos negros – em idade universitária.

Neste período também houve um notável aumento de diversos serviços essenciais, e uma importante universalização do acesso à educação básica. A oferta de serviços essenciais se expandiu: o índice de Gini para acesso à água encanada caiu de mais de 0,6 para cerca de 0,2; para distribuição de esgoto caiu cerca de 0,7 para pouco menos de 0,5; e para acesso à energia elétrica despencou de cerca de 0,5 para menos de 0,1 (ARRETCHE, M. 2015). É um sinal de que sob alguns aspectos, a desigualdade no Brasil vem caindo.

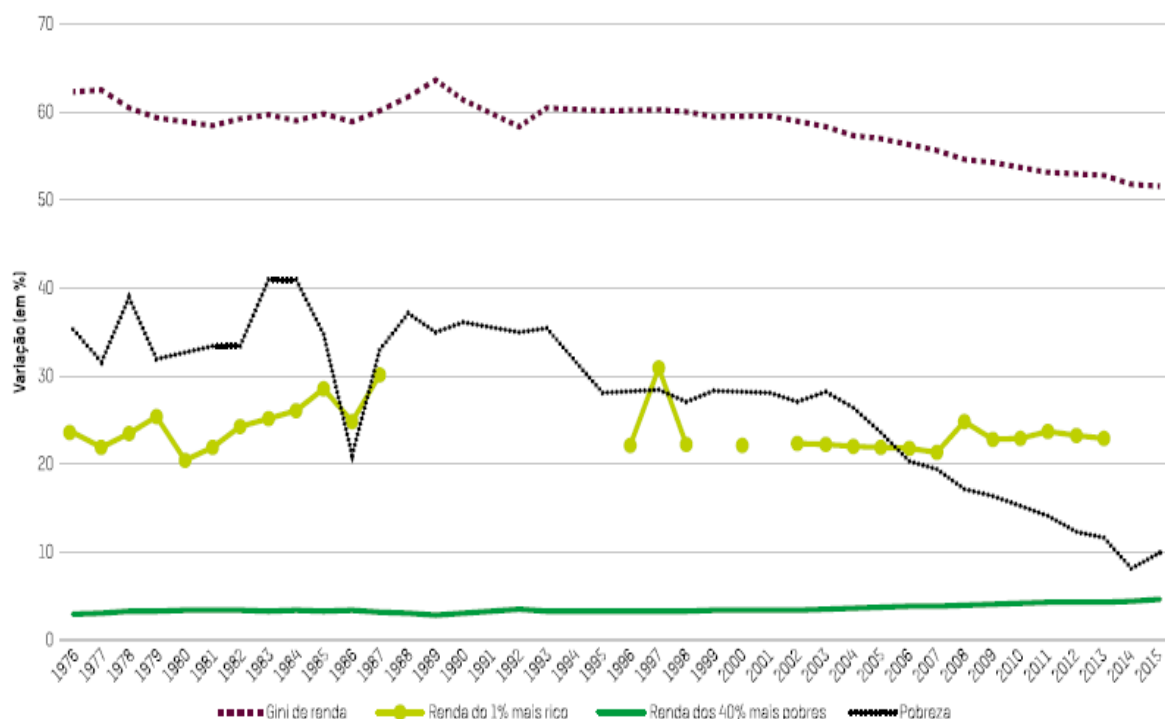
Porém sob o aspecto da concentração de renda foi diferente. A desigualdade se ampliou durante o período da ditadura militar, reduzindo pouco depois da abertura democrática. (SOUZA, PEDRO H. 2016). O Brasil se mantém como um dos piores países do mundo em matéria de desigualdade de renda e possui mais de 16 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza (BANCO MUNDIAL 2017).

Já a oferta de serviços se expandiu nos anos 70 até meados dos 80, reduzindo em seguida o ritmo até metade da década de 1990, quando retomou a expansão. Algumas mudanças estruturais na sociedade explicam estes avanços de longo prazo: alterações demográficas e migrações, maior participação da mulher no mercado de trabalho, crescimento econômico, políticas federais de redistribuição de recursos para a oferta de infraestrutura básica e a transição de um regime ditatorial para a democracia.

Em relação aos ganhos de renda e a oferta de serviços essenciais, foram decisivas a provisão constitucional de recursos, a estabilização da moeda na década de 1990, uma política de ganhos reais do salário mínimo a partir da década de 2000 e uma série de políticas sociais que tiveram como ponto mais simbólico a retirada do país do mapa da fome da ONU em 2015.

Passados os primeiros anos pós-1988, começa a haver uma trajetória geral de redução da pobreza e da desigualdade. Apesar de ínfima, esta tendência pode ser observada na Figura 2. Mantido o ritmo médio de redução anual de desigualdade de renda observado desde a promulgação da Constituição, segundo cálculos da Oxfam Brasil, levaria 35 anos para o nosso país alcançar o nível que o Uruguai está hoje. Seriam necessários 75 anos para chegarmos ao mesmo patamar atual do Reino Unido.

**Figura 2.** Desigualdades medidas pelos índices de Gini da renda total, pela proporção de domicílios em situação de pobreza, pela proporção da renda nacional recebida pelos 40% mais pobres e pelo 1% mais rico – 1976-2015.



Fonte: OXFAM BRASIL 2017

Apesar do aumento de rendimentos dos mais pobres, a intensa desigualdade brasileira não tem sofrido um impacto relevante, visto que ainda existe uma grande inequidade sobre a apropriação do bolo econômico total. Entre 2001 e 2015, os 10% mais ricos se apropriaram de 61% do crescimento econômico, enquanto a fatia dos 50% mais pobres foi de 18% (MORGAN,

M. 2017). Neste mesmo período, a concentração de renda no 1% se manteve estável, no patamar de 22 a 25%.

No início de 2017, os seis maiores bilionários do país juntos possuíam riqueza equivalente à metade mais pobre da população (OXFAM BRASIL 2017b), ao mesmo tempo em que havia 16 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza. Entre os países em que existem dados disponíveis, o Brasil é o que tem a renda mais concentrada no 1% mais rico, tendo o 3º pior índice de Gini na América Latina e Caribe. (BANCO MUNDIAL, 2017). Segundo o último Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para O Desenvolvimento (Pnud) o Brasil é o 10º país mais desigual do mundo, em um ranking de 140 países.

O 1% mais rico da população recebe em média, mais de 25% da renda nacional, e os 5% mais ricos obtêm o mesmo que os demais 95% restantes. Uma pessoa que recebe um salário mínimo mensal levaria quatro anos trabalhando para ganhar o mesmo que o 1% mais rico ganha em um mês, em média. Seriam necessários 19 anos de trabalho para equiparar um mês de renda média do 0,1% mais rico (OXFAM BRASIL, 2017a). Os 10% mais ricos do Brasil têm rendas domiciliares *per capita* de, em média, R\$ 4.510,00, e o 1% mais rico do país recebe mais de R\$ 40.000,00 por mês.

Segundo dados da Pnad Contínua de 2016, metade dos brasileiros tem renda do trabalho menor que um salário mínimo. O rendimento médio dos 50% que recebiam os piores salários, composto por 44,4 milhões de pessoas, ficou em apenas R\$ 747, abaixo dos R\$ 880 estipulados como salário mínimo naquele ano. O 1% da população de trabalhadores brasileiros com maior poder aquisitivo ganhava 36,3 vezes mais do que os 50% que ganham os menores salários. Na fatia dos privilegiados, formada por apenas 889 mil pessoas, a renda do trabalho média mensal era de R\$ 27.085. Considerando os 5% dos brasileiros com menores salários, a renda média era de apenas R\$ 73 mensais. Segundo o IBGE, 4,445 milhões de trabalhadores estão nessa condição.

Considerando os dados das declarações de imposto de renda da SRF, o décimo de renda mais alto é formado por brasileiros com rendimentos individuais declarados entre três e mais

de 320 salários mínimos. É evidente que existe grande heterogeneidade dentro desses 10%, por isso, denominar essa parcela da população de “ricos” seria um imenso simplismo. Os declarantes que possuem renda individual entre 3 a 20 salários mínimos são a grande maioria dentro dos 10% mais ricos: 9 em cada 10.

No topo mais alto da pirâmide de renda, estão os brasileiros cujos rendimentos médios são cerca de R\$ 190.000,00 por mês. Alguns rendimentos declarados superam os R\$ 400.000,00 mensais, revelando que a distribuição de renda entre os mais ricos no Brasil também é muito desigual.

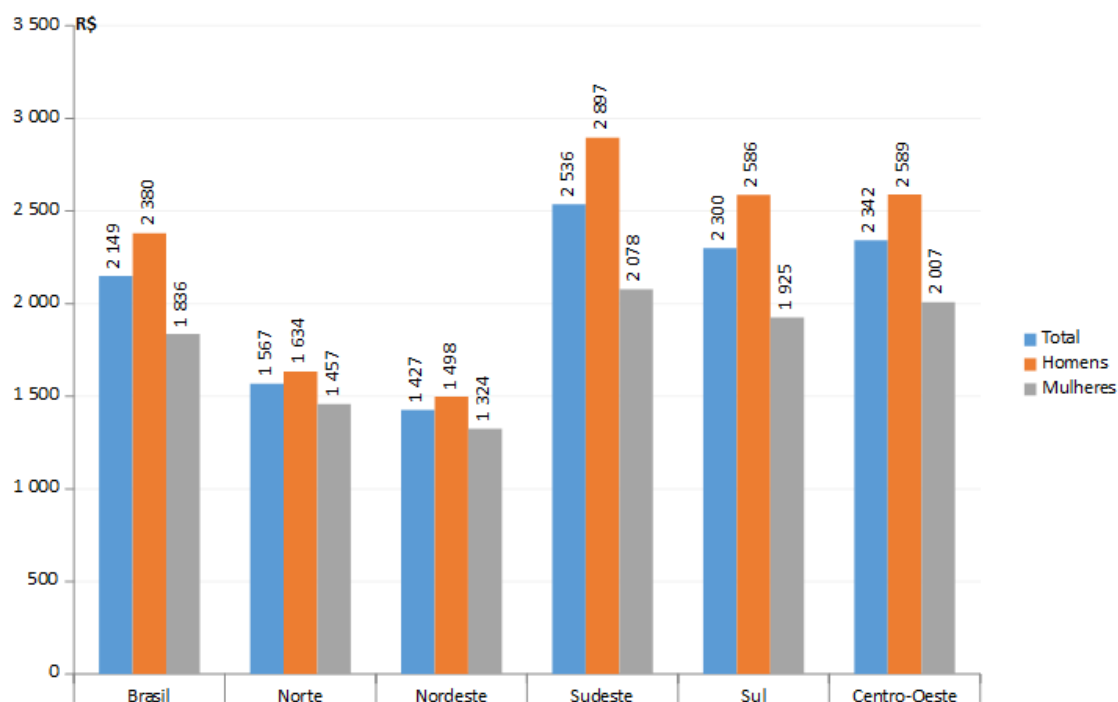
## **II.2 – Desigualdade vista por gênero e raça**

Nos últimos 20 anos houve avanços em relação aos diferenciais de rendimentos comparando os diferentes gêneros. As mulheres ganhavam 40% do valor dos rendimentos dos homens evoluindo para uma proporção de 62% nos dias atuais,<sup>8</sup> sobretudo por conta da crescente entrada da mulher no mercado de trabalho remunerado. Segundo dados da Pnad contínua de 2016, apesar de as mulheres representarem mais da metade da população em idade de trabalhar, os homens preencheram 57,5% dos postos de trabalho, elas receberam, em média, R\$ 1.836, o equivalente a 22,9% menos do que os homens (R\$ 2.380). Fazendo o recorte por regiões, as mulheres possuem rendimento médio mensal inferior aos homens em todas as grandes regiões do Brasil, como pode ser visto na Figura 3.

---

<sup>8</sup> IPEA/Retratos da Desigualdade de Gênero e Raça. Série histórica de renda total da população maior de 10 anos, 1995-2015, baseada nas Pnad anuais.

**Figura 3.** Rendimento médio mensal real, efetivamente recebido no mês de referência, de todos os trabalhos, a preços médios de 2016, segundo o sexo – 2016.



Fonte: Pnad contínua 2016 - IBGE

Ainda considerando os dados da Pnad Contínua de 2016, considerando somente a renda do trabalho, mulheres são mais numerosas na faixa salarial de 0 a 1,5 salário mínimo, passando a ocupar menos espaço em todas as faixas subsequentes. 65% das mulheres ganham até 1,5 salário mínimo, em contraste com 52% dos homens, e há cerca de dois homens para cada mulher na faixa de renda superior a 10 salários mínimos.

A desigualdade quando vista pelo enfoque de raça, é ainda mais grave. Entre as pessoas que recebem até 1,5 salário mínimo, estão 67% dos negros<sup>9</sup> brasileiros, em contraste com menos de 45% dos brancos. Cerca de 80% das pessoas negras ganham até dois salários mínimos. Tal como acontece com as mulheres, os negros são menos numerosos em todas as faixas de rendas superiores a 1,5 salário mínimo, e para cada negro com rendimentos acima de 10 salário mínimos, há quatro brancos.

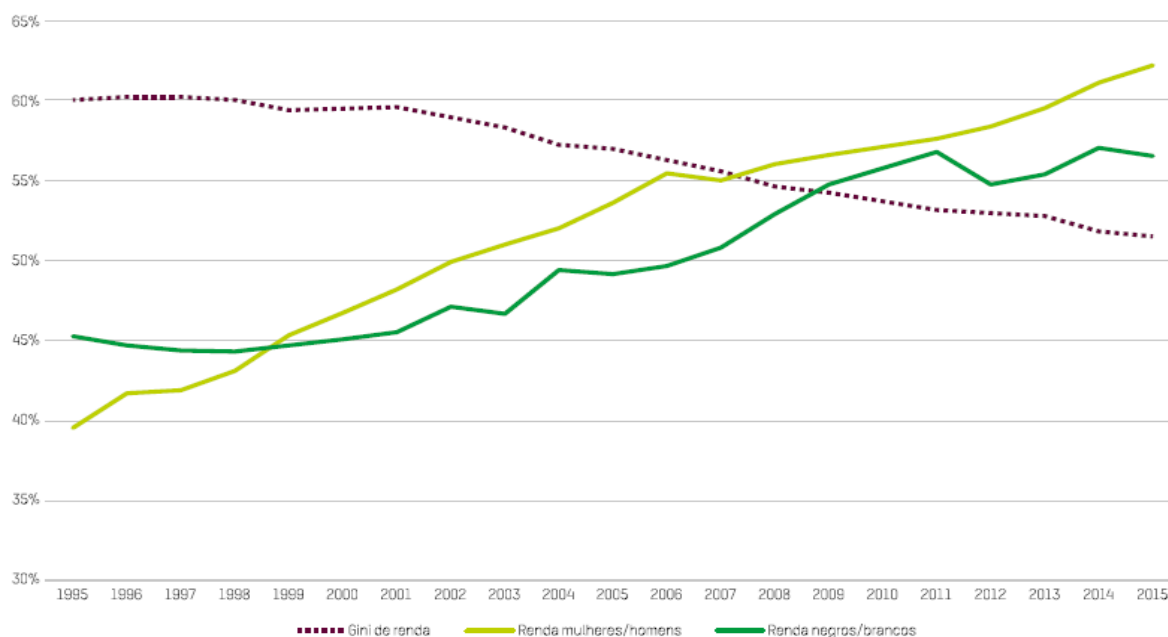
<sup>9</sup> A população negra é composta pela população preta e parda



Ainda pelos dados da PNAD Contínua de 2016, o rendimento médio de todos os trabalhos das pessoas brancas (R\$ 2.810) foi aproximadamente 82% maior do que o das pessoas pretas (R\$ 1.547) e pardas (R\$ 1.524). Os brancos apresentaram rendimentos 30,8% superiores à média nacional (R\$ 2.149), enquanto pretos e pardos receberam, respectivamente, 28,0% e 29,1% menos.

Apesar do avanço em termos de equiparação salarial entre homens e mulheres, brancos e negros nas últimas décadas, as mulheres ganham 62% do que ganham os homens, e os negros ganham menos 55% em relação aos brancos. De acordo com a Figura 4, é visível a tendência a estagnação desde 2011 da redução da desigualdade de renda fazendo o recorte por raça. Foram obtidas conquistas que merecem ser reconhecidas, porém ainda bem aquém da concretização dos direitos que foram previstos pela carta magna de 1988.

**Figura 4.** Evolução do Gini da renda total, e proporção da renda total das mulheres em relação à dos homens e da renda total dos negros em relação à dos brancos – 1995-2015.



Fonte: OXFAM BRASIL 2017.

### II.3 – Desigualdade vista por região

Além da desigualdade vista pela ótica do gênero e da raça, há também outro importante tipo de diferença que merece ser observado, a desigualdade por região. Os maiores rendimentos estão concentrados nas regiões Sudeste e Sul do país, segundo os dados do Censo 2010.<sup>10</sup> Os estados de São Paulo, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Paraná tinham renda média superior a R\$ 2.000,00.

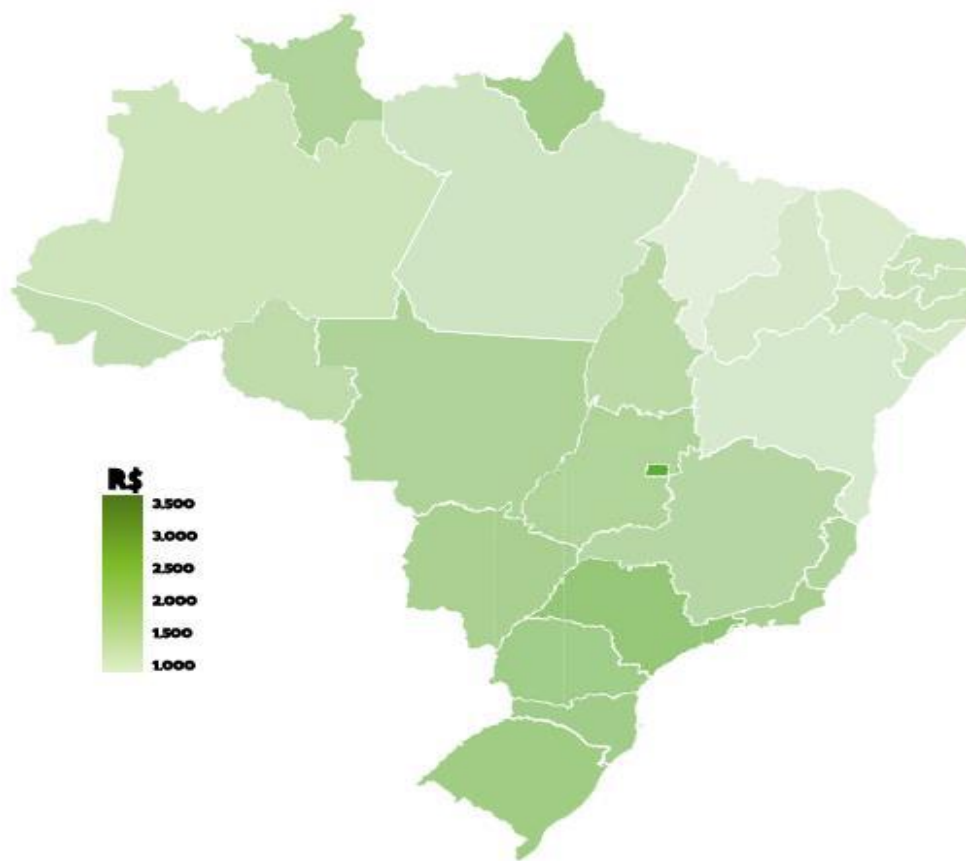
O Centro-Oeste também tinham rendas médias relativas altas, variando entre R\$ 1.920,00 em Goiás e R\$ 2.071,00 no Mato Grosso do Sul. A única exceção nesta região é o Distrito Federal, que possuía a maior renda média *per capita* do Brasil – R\$ 3.620,21. O Norte e o Nordeste abrigavam a maior parte dos brasileiros com baixa renda. Com exceção do Amapá e de Roraima, todos os demais estados dessas regiões tinham rendimentos médios abaixo de R\$ 1.700,00.

O Gini de Produto Interno Bruto (PIB) per capita municipal se manteve em declínio ao longo dos últimos 40 anos – de 0,494 para 0,403 – o que mostra que houve uma relevante distribuição de renda entre as regiões brasileiras. Este fato está diretamente ligado com outros tipos de desigualdade – como oferta de serviços essenciais e de infraestrutura urbana (ARRETCHE, M. 2015).

---

<sup>10</sup> Utiliza-se os dados do Censo pois as outras duas fontes possíveis podem incorrer em erros de interpretação importantes para a definição de renda média por Unidade da Federação. A Pnad 2016 possui amostragem relativamente baixa, e é mais limitada para cálculos regionais. Os dados da Receita Federal sobre as DIRPF não consideram os indivíduos isentos, um contingente muito grande de pessoas não capturado nos cálculos regionais. Os valores não foram deflacionados, portanto são de 2010.

**Figura 5.** Brasil – Renda média mensal per capita, por Unidade Federativa – 2010

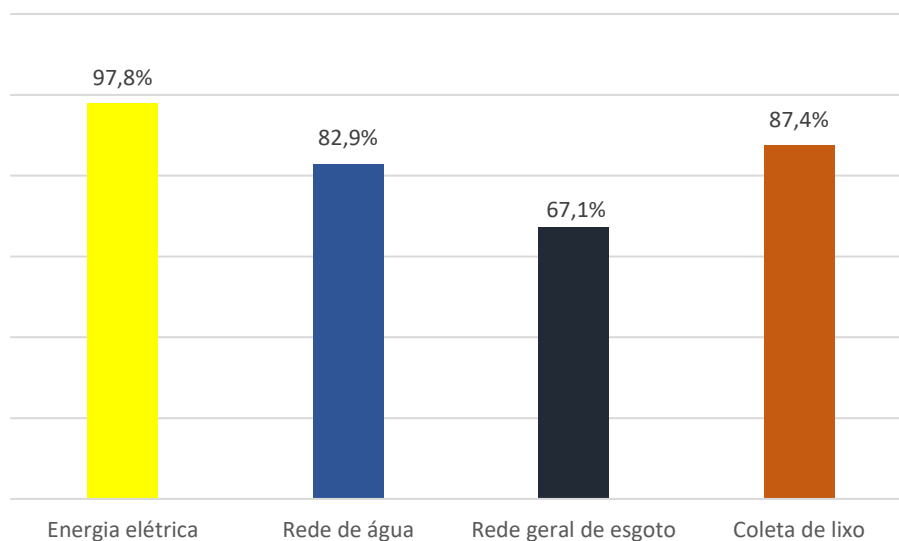


Fonte: IBGE – CENSO 2010 e OXFAM BRASIL 2017

#### **II.4 – Desigualdade pela ótica dos serviços essenciais**

A condição de bem-estar da população não está somente ligada à sua renda e riqueza, mas sua condição de vida também está relacionada ao acesso à energia elétrica, à água encanada, à coleta de esgoto, entre outros componentes essenciais na infraestrutura habitacional. Políticas governamentais visando melhorar estas estruturas, têm impacto direto na educação, na saúde e na própria renda familiar, e consequentemente afetando os índices de desigualdade.

Na última década, o Brasil expandiu enormemente estes serviços. O acesso à energia elétrica e a água encanada são exemplos significativos. Entretanto, a cobertura dos serviços essenciais está fortemente correlacionada à renda, o que incorre em grande desigualdade de acesso a eles (ARRETCHE, M. 2015).

**Figura 6.** Proporção de acesso da população brasileira a serviços essenciais – 2010

Fonte: Censo 2010. Elaboração própria.

Arretche (2015) mostra que a cobertura de acesso à água, por exemplo, alcança 94% para quem está entre os 5% mais ricos e cai para 62% quando se trata dos 5% mais pobres. Destes serviços, a única exceção que se observa sobre o crescente acesso dos mais pobres, é a relativa à energia elétrica, que teve forte expansão nas últimas décadas.

Nos últimos 40 anos, o Brasil viveu um intenso processo de crescimento dos centros urbanos e redução relativa da população rural. Em 1970, a taxa de urbanização era de 55% e em 2010 atingiu 84% pelos dados do Censo 2010. Além da expansão da cobertura de serviços essenciais em municípios, o processo de urbanização que ocorreu no país, possibilitou a extensão da cobertura na medida em que concentrou a população, viabilizando a oferta a um custo menor.

## II.5 – Desigualdade de riqueza

A situação da desigualdade de riqueza no Brasil – bens materiais como imóveis ou propriedades, e bens financeiros como aplicações e ações – é ainda mais concentrada do que a desigualdade de renda. O 0,1% mais rico concentra 48% de toda a riqueza nacional e os 10%

mais ricos ficam com 74%, enquanto do lado mais pobre da população, 50% possui apenas 3% da riqueza total do país. (OXFAM BRASIL 2017a)

Em 2017, seis brasileiros possuem a mesma riqueza que a soma do que possui a metade mais pobre da população, o que representa mais de 100 milhões de pessoas (OXFAM BRASIL 2017b). Segundo a Forbes, entre 2000 e 2016, o número de bilionários brasileiros aumentou aproximadamente de 10 para 31, que em conjunto possuem um patrimônio de mais de R\$ 424,5 bilhões de reais. Nem todo este império de riqueza é fruto somente do trabalho próprio: destes bilionários, 16 herdaram patrimônio da família.

Do total da riqueza média da população brasileira, 68% é composto por patrimônio não financeiro, como terras imóveis e outros bens (CREDIT SUISSE. 2016 p. 95). Este número é parecido com o visto na América Latina e Caribe, onde, em média, 71% do patrimônio é composto por ativos não financeiros (CREDIT SUISSE. 2016 p. 99).

É possível também notar a grande concentração de terras que há no país. O índice de Gini para distribuição de terras no Brasil aumentou de 0,857 em 1985 para 0,872 em 2006 e grandes propriedades – maiores do que 100 hectares – são menos de 15% do total, mas constituem metade de toda terra agrícola privada. (OXFAM BRASIL. 2017a).

Segundo estimativas do Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora),<sup>11</sup> em 2016, do total da área ocupada por terras privadas, 25% eram de pequenas propriedades, enquanto os demais 75% são de médias e grandes propriedades. No Brasil não há limites para o tamanho de propriedades, havendo fazendas com mais de 150 mil hectares.

A alta concentração imobiliária é uma realidade encontrada nas cidades brasileiras. Utilizando o município de São Paulo como exemplo,<sup>12</sup> 1% dos donos de imóveis concentra 45% do valor imobiliário da cidade. Ao todo, somam R\$ 749 bilhões em casas, apartamentos,

---

<sup>11</sup> IMAFLORA. 2017. "Atlas da Agropecuária Brasileira". Disponível em: <http://www.imaflora.org/atlasagropecuario/>.

<sup>12</sup> O ESTADO DE S. PAULO/ Estadão Dados. 13/08/2016. "1% dos donos de imóveis concentra 45% do valor imobiliário de São Paulo". Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,1-dos-donos-de-imoveis-concentra-45-do-valor-imobiliario-de-sao-paulo,10000069287>.

terrenos e outros bens registrados no nome de 22,4 mil proprietários – os mais ricos entre os 2,2 milhões de proprietários de imóveis da capital. Tirando os cerca de 8 mil imóveis registrados em nome de Prefeitura, Estado e União, há 820 mil imóveis nas mãos do 1% de proprietários mais ricos, cada um com, em média, 37 imóveis, ou R\$ 33 milhões em patrimônio.

## **CAPÍTULO III – A influência do sistema tributário brasileiro na desigualdade de renda**

### **III.1 – Os tributos diretos e indiretos no Brasil**

O caráter regressivo da estrutura tributária do Brasil é uma das marcas da concentração de renda e das desigualdades sociais no país. Isto significa dizer que os tributos serviram de instrumento a favor da concentração da renda, agravando o ônus fiscal sobre os mais pobres, e por consequência, diminuindo o referido ônus das classes mais abastadas.

Um tributo é regressivo à medida que tem uma relação inversa com o nível de renda do contribuinte, isto é, a regressão acontece porque prejudica mais os contribuintes de menor poder aquisitivo. Quando é progressivo, a participação do contribuinte aumenta à medida que cresce sua renda. Isto significa mais progressividade e justiça fiscal, pois arcam com maior ônus da tributação os cidadãos em condições mais favoráveis de suportá-la, ou seja, os mais ricos pagam proporcionalmente mais impostos.

Para avaliar a regressividade ou progressividade, é preciso analisar as bases de incidência, que podem ser: renda, propriedade, circulação e consumo de bens e serviços.

De acordo com a base de incidência, os tributos são considerados diretos ou indiretos. Os tributos diretos incidem sobre a renda e o patrimônio, uma vez que, em tese, não são passíveis de transferência para terceiros e são considerados impostos mais adequados para a questão da progressividade. Os tributos indiretos incidem sobre a produção e o consumo de bens e serviços, sendo passíveis de transferência para terceiros, isto é, para os preços dos produtos obtidos pelos consumidores, que são os que realmente acabam pagando o tributo.

A correlação das forças sociais é importante para se compreender a composição do fundo público no Brasil. Dito de outro modo, a partir da definição do montante de recursos de que o

Estado dispõe para o desempenho de suas tarefas, determinadas historicamente, a questão central passa a ser a distribuição desse ônus aos membros da sociedade (SALVADOR, E. 2014).

A correlação de forças políticas e sociais que atuam no sistema tributário, é de fundamental importância para a determinação da distribuição dos impostos diretos e indiretos, ou seja, a composição da carga tributária. Se esta correlação de forças for desfavorável, os tributos indiretos – que são caracteristicamente regressivos – tendem a permanecerem na estrutura tributária, prejudicando a maioria da população, principalmente os mais pobres.

Os tributos indiretos são tipos de instrumentos que contribuem para a piora da distribuição de renda, pois têm baixa incidência sobre os lucros, patrimônios e sobre a própria renda. Caso a luta política revele-se favorável à atenuação das desigualdades sociais, certamente os impostos diretos adquirirão maior importância.

No Brasil, o aumento da carga tributária desde 1995 não vem contribuindo para a redução das desigualdades sociais, pelo contrário: tem se mostrado uma barreira para a redistribuição de renda e riqueza no país.

A carga tributária brasileira consiste em um dos limites para a aceleração da melhoria da distribuição de renda. Isto, devido à elevada regressividade – que consiste em 2/3 de tributos indiretos – compor apenas 1/3 da arrecadação tributária brasileira, ao contrário do que ocorre nos países centrais. Existe uma baixa eficácia redistributiva da política tributária, que não tributa os rendimentos mais elevados não originários do trabalho – aluguéis, aplicações financeiras, lucros e dividendos – e o patrimônio (Salvador e Amorim 2010).

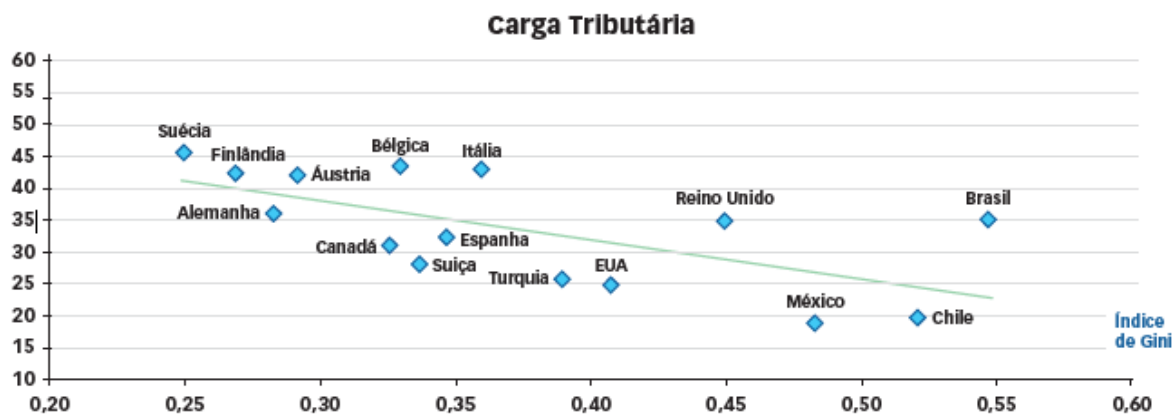
A forte correlação negativa entre o índice de Gini e a carga tributária é outro aspecto que reforça a hipótese de que o sistema tributário não contribui para a redistribuição de renda no Brasil, deprimindo o poder de compra da população de baixa renda e excluindo-a do mercado de consumo.

A Figura 7 apresenta uma relação entre a carga tributária (no eixo vertical) e a desigualdade renda mensurada pelo índice de Gini (no eixo horizontal) para uma amostra de países da OCDE



no ano de 2010. Na média, a elevada carga tributária está associada à redução da desigualdade de renda, ao contrário do que se observa no Brasil, que possui acentuada desigualdade a despeito de sua alta carga tributária. Isto é explicado pela regressividade do sistema tributário brasileiro.

**Figura 7.** Relação entre carga tributária e concentração de renda (países selecionados 2010)



Fonte: OCDE; PNUD (Human Development Report 2013).

### III.2 – Tributos sobre o consumo

A tributação sobre o consumo compreende mais da metade da participação sobre a arrecadação tributária da União, Estados e dos municípios. No tocante a este tipo de tributos, os principais são: o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e a contribuição dos empregadores para a seguridade social.

O ICMS é o imposto de maior arrecadação no país, sendo de competência dos Estados e do DF. Ele é responsável por mais de 20% do montante da arrecadação tributária do país, sendo isto uma característica do sistema tributário brasileiro, pois não é usual o principal imposto de um país pertencer a uma esfera subnacional. Este imposto é essencialmente um tributo regressivo, que incide diretamente sobre bens e serviços, impondo a maior parte do ônus a população mais pobre. Uma das principais questões sobre o ICMS diz respeito às inúmeras alíquotas envolvidas e à falta de harmonização da legislação no país. As alíquotas das operações

internas são estabelecidas pelos Estados e pelo Distrito Federal, podendo ser seletivas em relação à essencialidade do bem, isto é, produtos básicos deveriam ter alíquotas menores, enquanto supérfluos deveriam ter alíquotas maiores, conferindo assim maior justiça fiscal (SALVADOR, E. 2014).

No entanto, a situação que se tem no Brasil é exatamente o oposto, com os bens essenciais sendo mais tributados do que os bens supérfluos. O ICMS representa 45% dos tributos que incidem sobre os alimentos, sendo que a alíquota-padrão corresponde a 17% ou 18%. Conforme o Estado de origem e em alguns Estados da Federação, chegam a ser estabelecidas mais de 40 alíquotas diferentes para esses produtos (MÁXIMO, W. 2013). Não há harmonização entre as normas desse imposto, pois na prática ele é regulamentado por 27 legislações. Além disso, é comum no país a cobrança por dentro, isto é, os tributos incidem sobre eles mesmos, de tal forma que as alíquotas nominais são menores do que as efetivas. (Observatório da Equidade 2009).

A Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) foi instituído em 1992, substituindo o Fundo de Investimento Social (Finsocial). Esta contribuição federal tem como fato gerador a venda de mercadorias ou serviços de qualquer natureza, a percepção de rendas ou receitas operacionais e não operacionais e de receitas patrimoniais de pessoas jurídicas. Pela lei nº 10.833/03, a Cofins teve sua alíquota majorada de 3% para 7,25%, passando a ser não cumulativa, isto é, não incidindo em todas as etapas intermediárias do processo de produção ou comercialização.

Vale apontar que a Cofins é um dos principais tributos vinculados ao financiamento da seguridade social no Brasil (previdência, assistência social e saúde) respondendo por 26,05% do custeio do Orçamento da Seguridade Social (OSS) em 2011, sendo que, no caso específico da política de assistência social (voltada para os mais pobres), representou 86,3% do orçamento pago em 2011 (SALVADOR, E. 2014). Este tributo possui elevada regressividade, que é transferido ao preço de bens e serviços, o que limita os efeitos redistributivos das políticas de seguridade social, já que são as camadas mais pobres que financiam seus próprios programas sociais.

A contribuição previdenciária é o principal encargo dos empregadores para o financiamento da previdência social e corresponde a 20% sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, no decorrer do mês, aos segurados empregados que lhes prestem serviços, acrescidos de alíquota de 1% a 3% para o financiamento das prestações por acidentes de trabalho, conforme o índice de risco. A contribuição previdenciária compõe os encargos sociais das empresas, que, em geral, são repassados aos preços dos bens e serviços vendidos, podendo se tornar um tributo sobre o consumo.

Cabe também mencionar o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). Este tributo surgiu durante a ditadura militar – na ocasião da reforma tributária de 1966 –, sendo concebido como instrumento auxiliar das políticas monetárias e cambial para facilitar o alcance dos objetivos macroeconômicos estabelecidos pelo governo federal. As funções do IOF foram paulatinamente sendo ampliadas, incidindo atualmente sobre diversas operações financeiras e serviços oferecidos pelo sistema bancário, a destacar: operações relativas aos títulos mobiliários, operações de câmbio, operações de seguro, operações de crédito derivativos e ouro.

Com o fim da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), o IOF vem cumprindo também uma função “arrecadatória”, contribuindo em parte para repor os recursos perdidos com a extinção da CPMF. No fim das contas, trata-se de um imposto repassado ao preço de bens e serviços com característica regressiva.

### **III.3 – Tributação sobre a terra, capital e o trabalho**

Um aspecto particular sobre a renda no Brasil é que nem todos os rendimentos tributáveis de pessoas físicas são levados obrigatoriamente à tabela progressiva do Imposto de Renda (IR) e estão sujeitos ao ajuste anual de declaração de renda. Enquanto a tributação sobre os salários obedece às quatro alíquotas (7,5%, 15%, 22,5%, 27,5%) estabelecidas na legislação, os rendimentos decorrentes de renda fundiária variam de 0,03% a 20% (de acordo com o grau de utilização da terra e a área total do imóvel) e os rendimentos de aplicações financeiras têm alíquotas que variam entre 0,01% e 22,5% (conforme o prazo e o tipo de aplicação,

privilegiando os rentistas). Cabe destacar também os ganhos de capital na alienação de bens e direitos de qualquer natureza, que possuem uma alíquota de 15%.

Esta situação deixa evidente que a maior parte dos tributos recai sobre a renda do trabalho. Isto ocorre porque a legislação atual não submete à tabela progressiva do IR os rendimentos do capital e de outras rendas da economia, que são tributados com alíquotas inferiores à do imposto de renda incidente sobre a renda do trabalho. A legislação tributária, ao permitir a incidência exclusiva de determinados rendimentos na fonte, acaba estabelecendo discriminações na origem da renda dos contribuintes, pois estes acabam sendo tributados apenas proporcionalmente, fugindo da progressividade. Trata-se de um contraste com o que está estabelecido na Constituição, que não permite discriminação em razão da ocupação profissional ou da função exercida pelos contribuintes, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, dos títulos ou dos direitos (Sindifisco Nacional, 2010).

A tributação sobre o patrimônio é praticamente irrelevante no Brasil, equivalendo a 1,31% do PIB, representando apenas 3,7% da arrecadação tributária em 2011 (SALVADOR, E. 2014). Em alguns países do capitalismo central, segundo dados da OCDE, os impostos sobre o patrimônio representam mais de 10% da arrecadação tributária, como, por exemplo, Canadá (10%), Japão (10,3%), Coreia (11,8%), Grã-Bretanha (11,9%), e EUA (12,15%).

Apesar do Brasil ser um país lotado de latifúndios, cobra-se um baixíssimo imposto sobre as propriedades territoriais. O Imposto sobre a Propriedade Territorial (ITR) tem uma arrecadação de 0,01% do PIB. O Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU), de competência municipal, tem em sua premissa constitucional ser um imposto progressivo, porém na prática não é o que ocorre (SILVEIRA, F.G.; REZENDE, F; AFONSO, J.; FERREIRA, J.).

A consequência deste sistema tributário é onerar a população de baixa renda, que tem de suportar uma elevada tributação indireta. A tributação direta possui uma baixa progressividade e incidem fortemente sobre a renda dos trabalhadores.

Um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) deixa clara a elevada regressividade do sistema tributário brasileiro. No Brasil, os 10% das famílias mais pobres

gastam 32% de sua renda disponível para o pagamento de tributos (28% dos quais são indiretos, ou seja, sobre produtos e serviços). Por outro lado, os 10% mais ricos gastam apenas 21% de suas rendas em tributos, sendo 10% destes em tributos indiretos. (IPEA. 2011).

### III.4 – A baixa progressividade do imposto de renda no Brasil

O Brasil possui duas peculiaridades em relação ao seu imposto de renda. O primeiro diz respeito ao fato de ser um dos poucos do mundo em que os dividendos distribuídos a acionistas de empresas estão totalmente isentos do tributo, e o segundo, que reduziu significativamente o Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas (IRPJ): a possibilidade de deduzir do lucro tributável uma despesa fictícia denominada juros sobre capital próprio (JSCP).

Estas peculiaridades estão por trás tanto da relativamente baixa tributação sobre o lucro quanto da baixa progressividade do IRPF no país. Essas características do sistema tributário brasileiro têm raízes em concepções e prescrições de política econômica que foram muito populares nos anos 1980 e 1990 e que recentemente passaram a ser questionadas no âmbito do *mainstream* da teoria econômica, que tem como seu grande expoente a obra de Piketty (2014).

Esse questionamento recente deriva de uma evolução metodológica e histórica da teoria da tributação ótima, que, originalmente, baseado no *trade-off* entre equidade e eficiência e em hipóteses muito restritivas sobre o comportamento individual e a dinâmica econômica, produzia modelos extremos, em que o IR deveria ter uma alíquota linear e as rendas do capital não deveriam ser tributadas para não distorcer incentivos econômicos (Gobetti e Orair 2016).

Em um contexto em que a revolução novo-clássica dos anos 1970 questionava toda a eficácia da política fiscal keynesiana, com a notável influência da literatura da tributação ótima, construiu-se um tipo de consenso no *mainstream* e entre *policymakers* de que a política tributária, para não introduzir distorções no sistema econômico, deveria deixar de lado os objetivos distributivos e focar no gasto público essa função.

Este é o modelo de política fiscal que o Brasil adota até hoje, mas que deve ser reavaliado frente aos sinais de esgotamento do gasto redistributivo e dos obstáculos ao seu financiamento. O surgimento do IRPF, é um exemplo que a experiência histórica mostra que os paradigmas são revisados nos momentos de crise como o atual. Até o início do século XX, a alíquota máxima não passava de 10%, devido às resistências das elites econômicas e políticas. A Primeira Guerra Mundial e a Revolução Russa foram eventos que fizeram, através do caos político e econômico, as elites locais concordarem em elevar subitamente as alíquotas do imposto de renda para níveis superiores a 50% (PIKETTY, T. 2014).

As alíquotas máximas do IRPF na Inglaterra e nos Estados Unidos ultrapassaram 90% nos anos 1940 e continuaram assim por mais algumas décadas. A experiência dos altos impostos nesta época marcou profundamente as elites anglo-saxãs e ajuda a compreender as raízes da revolução conservadora de 1980, particularmente as propostas de corte de tributos para os mais ricos nestes dois países, fundamentadas nas teorias *supply-side*, como a curva de Laffer, segundo a qual, possui um formato de U invertido, ou seja, a partir de um ponto, aumentos de impostos gerariam redução da receita arrecadada e desestimulariam o trabalho e o investimento.

O ex-presidente dos Estados Unidos, Ronald Reagan promoveu duas reformas tributárias no IRPF com a intenção de acabar com a progressividade do tributo, acreditando que era um mal a ser combatido por penalizar os indivíduos e empreendedores mais capazes de gerar crescimento econômico. A primeira, considerada mais moderada, em 1981, a alíquota máxima foi reduzida de 70% para 50%. E em 1986-1988 uma mais radical, que reduziu o número de faixas de renda de dezesseis para quatro, eliminando a faixa de isenção, elevou a alíquota mínima de 11% para 15%, reduziu a alíquota máxima para 28% e criou uma faixa intermediária de renda, uma antes da máxima, que seria submetida a uma alíquota de 33%, isto é, o imposto sofreria uma regressividade quando atingisse os mais ricos da distribuição de rendimentos.

A configuração que o IRPF brasileiro seguiu a partir de meados da década de 1990 – três faixas de tributação com alíquota máxima de 27,5% e isenção de dividendos - se assemelha muito ao modelo norte americano, que tinha como objetivo reduzir a progressividade.

Essa reorientação da tributação a favor do capital e dos mais ricos, com redução nos graus de progressividade se repetiu de diferentes maneiras em praticamente todos os países desenvolvidos entre 1980 e 2010, o que explica a elevação da desigualdade durante este período. Porém, nem mesmo o governo de Reagan fez o que o governo brasileiro fez em 1995, ao isentar totalmente os dividendos. Além do mais, o avanço conservador nos Estados Unidos foi minimizado com a eleição de Barack Obama para a presidência, que novamente elevou a tributação dos mais ricos em 2013, enquanto no Brasil, nenhuma reforma do IRPF visando a melhoria de sua progressividade foi realizada nos últimos trinta anos de democracia, dos quais os doze últimos sob um governo de centro-esquerda (Gobetti e Orair. 2016).

No final de 2017, o governo de Donald Trump aprovou uma reforma tributária que promove o maior corte de impostos nos EUA desde a década de 1980, reduzindo a alíquota paga pelas empresas de 35% para 21%. A reforma, que pretende simplificar o pagamento de impostos de pessoas físicas, reduz as faixas de cobrança de sete para apenas quatro: 12%, 25%, 35% e 39,6%. Os democratas, críticos da proposta, afirmam que a mudança aprofundará a desigualdade de renda entre ricos e pobres e adicionará 1,5 trilhão de dólares à dívida do país em apenas uma década. Segundo a *think tank* Centro de Política Tributária, com sede em Washington, com a reforma, a redução de impostos para famílias de renda média no ano de 2018 seria de 900 dólares. Já para os 1% dos americanos mais ricos esse corte seria de, em média, 51 mil dólares. Mais um aspecto desta reforma que beneficia as elites diz respeito à redução de imposto sobre herança: dobra a atual quantia monetária livre de impostos sobre as heranças, que passa de 5,5 para 11 milhões de dólares para os indivíduos e de 11 a 22 milhões de dólares para os casamentos. O fim de benefícios para estudantes e a redução de impostos sobre propriedade podem aumentar a desigualdade, segundo opinião de economistas norte-americanos que recentemente vêm debatendo o tema.

Em relação a história do IRPF no Brasil, verifica-se uma trajetória coerente com as tendências internacionais. A ideia de sua criação, que remonta desde os primórdios da República, seguindo os modelos europeus, tinha sido defendida diversas vezes por personalidades como Rui Barbosa – primeiro ministro da fazenda do regime republicano – como um instrumento para reduzir o *déficit* do governo e ao mesmo tempo as desigualdades. A

proposta só foi ser aprovada por maioria do Congresso em 1922 (BALEEIRO, A. 1938 apud Gobetti e Orair. 2016).

O IRPF no Brasil nasceu com alíquotas máximas de singelos 8%, mas uma base ampla de rendimentos do capital e do trabalho. Ao longo do tempo, essa alíquota máxima foi sendo elevada, atingindo 20% em 1944 e saltando para 50% em 1948, após o fim da Segunda Guerra Mundial. Ficou assim até 1961, quando o então presidente Jânio Quadros elevou esta alíquota para 60%, e seu sucessor, João Goulart, para 65%, o mais alto percentual de toda a história brasileira. Logo após o golpe militar, uma das primeiras medidas do regime autoritário foi retornar a alíquota máxima para 50%. Apesar disso, a estrutura do IRPF continuava bastante progressiva, não só pela alíquota máxima, mas pela existência de doze faixas de tributação e por incidir em uma diversa gama de rendas, tanto do capital quanto do trabalho (SOUZA, Pedro H. 2016).

Esta situação continuou até 1988-1989, quando o então presidente José Sarney, num movimento parecido com o de Reagan nos Estados Unidos, reduziu subitamente o número de faixas do IRPF de onze para apenas três, e a alíquota máxima de 50% para 25%. A partir daí, justamente quando, contraditoriamente, a nova Constituição democrática de 1988 introduzia as bases para o Estado de bem-estar social brasileiro, com o reconhecimento de uma série de demandas sociais represadas durante a ditadura (Gobetti e Amado, 2011), nunca mais o IRPF haveria de ter a estrutura progressiva do passado. A expansão dos benefícios tributários aos rendimentos do capital e aos mais ricos se completou na década de 1990, com a isenção de dividendos e com a consolidação de uma estrutura de tributação com baixo grau de progressividade, além de inúmeras assimetrias.

É importante notar que, no modelo clássico de tributação, os lucros das corporações são tributados após sua apuração contábil e os dividendos pagos aos acionistas são novamente tributados. O lucro então é tributado em duas fases, na pessoa jurídica e na pessoa física, este é o modo de tributação que se disseminou no mundo ao longo do século XX e que vigorava no Brasil na maior parte do século passado. Na década de 1990, porém, o país já não adotava um sistema clássico puro, porque os dividendos não integravam a base de cálculo do IRPF, como



em muitos países, mas eram tributados exclusivamente na fonte, a uma alíquota inferior às máximas aplicadas aos salários, submetidos a uma tabela progressiva.

O sistema tributário brasileiro, portanto, já oferecia um tratamento especial aos recebedores de dividendos, aliviando os efeitos da bitributação. Em 1995, o governo de Fernando Henrique Cardoso, com o suposto intuito de atrair capitais e incentivar investimentos, produziu duas importantes mudanças legislativas na tributação do lucro por meio da Lei no 9.249/1995.

Uma das mudanças instituiu o JSCP, uma despesa fictícia que a empresa poderia deduzir do pagamento do seu imposto com o objetivo de equipará-la com outra empresa que estivesse endividada e que, nesse caso, abateria o gasto com juros do seu lucro para efeitos de cálculo do imposto. A despesa fictícia é calculada aplicando-se a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) sobre o capital próprio da empresa, sendo que estes “juros” são pagos aos acionistas como uma espécie de dividendo. O efeito prático é que uma parcela do lucro, que seria tributada pelo IRPJ e pela contribuição social sobre lucro líquido (CSLL) à alíquota de 34%, passa a ser tributada a apenas 15%, quando paga ao acionista. A outra mudança fez com que os dividendos, antes tributados a 15% como os demais ganhos de capital, passariam a ser isentos.

Nessa situação, os argumentos econômicos e jurídicos que defendem esses benefícios tributários – principalmente a isenção de dividendos, sob pretexto de evitar a bitributação dos lucros – muitas vezes são baseados em certo formalismo e acabam contribuindo para perpetuar distorções econômicas e injustiça fiscal.

Do ponto de vista jurídico, o conceito de bitributação é questionável porque os sujeitos passivos do IRPJ/CSLL e do IRPF sobre dividendos são diferentes: no primeiro caso, as pessoas jurídicas e, no segundo, as pessoas físicas, que possuem existência legal claramente definida e não podem ser confundidas umas com as outras. Além disso, nem sempre o lucro da pessoa jurídica é integralmente tributado, haja vista os regimes simplificados.

Do ponto de vista econômico, o argumento é formal porque, para o acionista, não importa quantas vezes o lucro é tributado, mas, sim, o resultado final dessa tributação. Por exemplo, se o IRPJ/CSLL fosse elevado de 34% para 44%, o efeito seria aproximadamente o mesmo que o

fim da isenção de dividendos, e não estaria ocorrendo bitributação. Para a empresa, porém, essa alteração seria pior, por dar tratamento igual ao lucro retido (e reinvestido) e ao lucro distribuído (que se transformará majoritariamente em poupança privada e não necessariamente retornará à empresa) (Gobetti e Orair. 2016).

A literatura empírica carece de resultados conclusivos que demonstrem que estes benefícios tributários aos rendimentos da propriedade do capital tiveram sucesso em ampliar os investimentos no país, pois os investimentos permaneceram estagnados por mais de uma década após a implementação dessas medidas.

O sistema clássico de tributação da renda, prevê a tributação do lucro na pessoa jurídica e, posteriormente, havendo distribuição aos acionistas, também a tributação dos dividendos na pessoa física. Nos 34 países da OCDE, que reúne economias desenvolvidas e algumas em desenvolvimento que aceitam os princípios da democracia representativa e da economia de livre mercado, somente Estônia, México e Eslováquia fugiam desse modelo ao tributarem apenas uma vez o lucro. Em 2011, entretanto, a Eslováquia introduziu uma contribuição social para financiar a saúde, enquanto o México voltou a tributar os dividendos em 2014. Restou somente a Estônia com um regime de isenção total como no Brasil.

Todos os demais países da OCDE, praticam a dupla tributação. Alguns tributam mais na pessoa jurídica, outros na pessoa física, mas o que importa é que, em média, a parcela dos lucros absorvida pelo Estado sob a forma de tributos é bem mais alta do que no Brasil. A média da tributação sobre os lucros e dividendos nos países da OCDE é de 43,1%, de acordo com as alíquotas vigentes em 2015. Essa tributação varia de 20% na Estônia até 64,4% na França (Gobetti e Orair. 2016).

De acordo com dados da SRF, o volume de dividendos e lucros distribuídos quase dobrou em valores reais, de R\$ 149 bilhões em 2007 para R\$ 287 bilhões em 2013, expansão 41% superior à do PIB. Esses montantes beneficiam 2,1 milhões de pessoas ou 7,9% dos declarantes, com maior presença nos estratos do topo, onde chegam a representar 72% dos declarantes de rendimentos superiores a R\$ 1,3 milhão. Outro dado interessante é que a parcela majoritária dos seus rendimentos é isenta (em média dois terços do total), principalmente nas faixas mais

elevadas. Portanto, é fácil verificar que a isenção de dividendos implica renúncia substancial de receitas para o governo e favorece a concentração de renda nos estratos do topo.

As principais limitações à progressividade estão relacionadas com a tributação das rendas do capital. Pouco mais da metade dos rendimentos sujeitos à tributação exclusiva tem sua origem na propriedade do capital e é tributada por alíquotas lineares (neutras). As médias destas alíquotas serão semelhantes e inferiores às dos rendimentos tributáveis para quase todas faixas de renda. Além disso, a maior parte da renda da propriedade do capital é isenta de imposto, com destaque para os dividendos.

O grosso dos rendimentos isentos e daqueles sujeitos à tributação exclusiva cresce diretamente com as parcelas de rendas mais elevadas, seja entre os recebedores de dividendos ou não. Isto reflete o perfil concentrado dos rendimentos do capital, que, junto com os mecanismos legislativos que lhe confere vantagens tributárias, faz com que as alíquotas efetivas decrescem à medida que se chega no topo da distribuição (Gobetti e Orair. 2016).

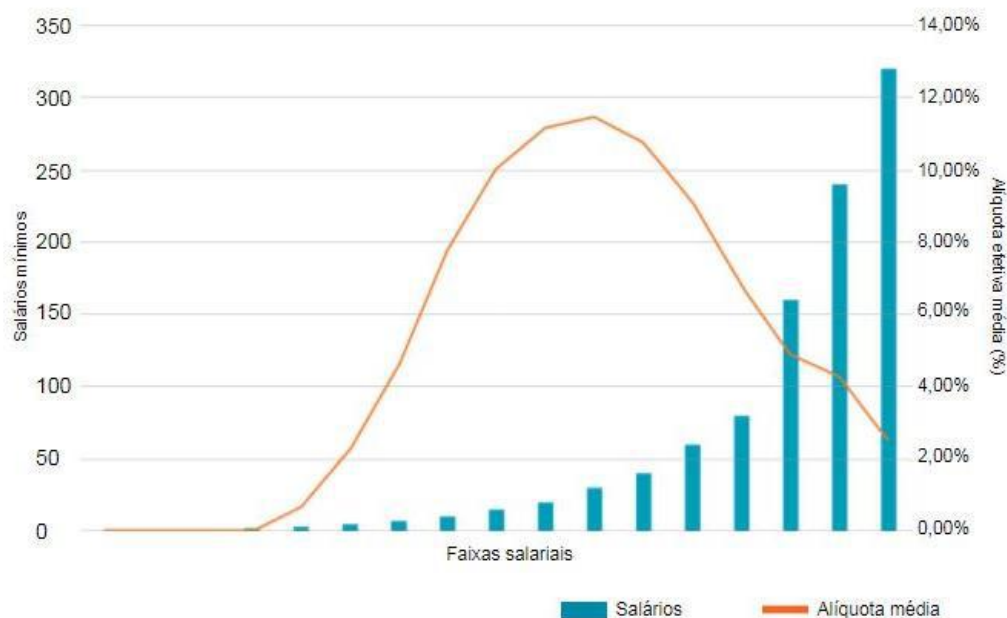
De acordo com os dados da SRF de 2016, as pessoas com rendimento mensais acima de 80 salários mínimos têm isenção média de 66% de impostos, podendo chegar a 70% para rendimentos superiores a 320 salários mínimos mensais. Enquanto isso, a isenção para a considerada classe média (3 a 20 salários mínimos) é de 17%, caindo para 9% no caso daqueles que ganham de 1 a 3 salários mínimos. Portanto, os mais pobres e a classe média pagam proporcionalmente mais tributos dos que os que estão no topo da pirâmide.

Além do fato que há isenção de lucros e dividendos, tributa-se pouco os altos salários. As alíquotas do IRPF são divididas em quatro, a depender da faixa de renda do declarante, no entanto, o Brasil já possuiu até 13 alíquotas diferentes em 1985, o que fazia com que os mais ricos pagassem mais tributos proporcionalmente.

Portanto, quem está no topo da pirâmide paga proporcionalmente menos impostos. Pessoas que ganham 320 salários mínimos mensais pagam uma alíquota efetiva de imposto (após descontos, deduções e isenções) similar a quem ganha cinco salários mínimos mensais, e quatro vezes menor em comparação com declarantes de rendimentos mensais de 15 a 40 salários

mínimos. A progressividade do IR chega no pico até a faixa dos 20 a 40 salários mínimos, passando a partir daí a cair ininterruptamente para as maiores faixas de renda (OXFAM BRASIL 2017a). Estes resultados podem ser observados na Figura 8.

**Figura 8.** Alíquotas efetivas de Imposto de Renda por faixa salarial – 2015



Fonte: SRF/Grandes números das DIRPF 2015 e OXFAM BRASIL 2017

A falta de alíquotas maiores para quem ganha muito mais do que o piso da maior alíquota, que atualmente é R\$ 4.664,00, contribui para a falta de progressividade do Imposto de Renda. Pelos dados de faixa de renda divulgados pela Receita Federal, se paga 27,5% - maior alíquota – tanto quem ganha cerca de 6 salários mínimos mensais quanto quem ganha 320 salários mínimos mensais. Além disso, há vários anos as faixas não são reajustadas pela inflação representando um aumento do IR para todos, mas que acaba prejudicando ainda mais as menores faixas tributadas pelo IR.

O aproveitamento de deduções legais, principalmente com educação e despesas médicas para o pagamento de um IR menor, também é um dos mecanismos que as elites usufruem. Em 2013, o valor médio das deduções com despesas médicas dos contribuintes na faixa acima de 160 salários mínimos foi de R\$ 11.257,56 por ano, enquanto os contribuintes de mais baixa renda, deduziram, em média R\$ 340,70 anuais. Acontece o mesmo nas despesas com educação,

enquanto os contribuintes que estão no topo da tabela deduziram, em média, R\$ 1.155,34, os contribuintes na faixa de 2 a 3 salários mínimos deduziram, em média, R\$ 109,30 (SALVADOR, E. 2016).

Segundo Gobetti e Orair (2015), em 2013, 71.440 declarantes estavam no topo da pirâmide de renda no país, com rendimento igual ou maior que 160 salários mínimos. Esses declarantes representavam 0,3% do total de pessoas que declararam ao Fisco, e detinham um patrimônio líquido de R\$ 1,2 trilhão (23% do total) e obtiveram uma renda de total de R\$ 298 bilhões (14% do total), dos quais 196 bilhões em rendimentos isentos e R\$ 64,5 bilhões em rendimentos tributados exclusivamente na fonte. Esses indivíduos são praticamente isentos de IR, pois somente 34,2% pagaram algum IR e 2/3 são isentos, sendo que a média da alíquota paga é de 2,6% sobre a renda total. Isto se trata de uma consequência direta da isenção da distribuição de lucros e dividendos, pois destes 71.440 declarantes, 51.419 receberam dividendos e lucros.

Os autores mostram ainda a partir dos dados da SRFB que há uma casta de privilegiados no Brasil, com elevados rendimentos e riquezas que muitas vezes não são tributados adequadamente. Os contribuintes com rendas acima de 40 SM representam apenas 2,74% dos declarantes de IR, mas se apropriam de 30,37% do montante dos rendimentos informados à Receita Federal em 2013. Do montante de R\$ 5,8 trilhões de patrimônio informado à Receita Federal (não considerando a sonegação), 41,56% eram de propriedade de apenas 726.725 pessoas, em um país com mais de 190 milhões. Isto quer dizer que, 0,036% da população brasileira detém um patrimônio equivalente a 45,54% do PIB do Brasil e com baixíssima tributação.

### **III.5 – A dimensão do gênero e raça na tributação brasileira**

As categorias de gênero e raça têm estado ausentes no debate sobre a reforma tributária no Brasil. O critério de gênero não é considerado relevante, o que mostra que a luta por maior igualdade entre os sexos não tem sido relacionada à questão tributária.

De acordo com dados da Pnad 2011, 53,91% da população negra concentra-se até o 4º décimo de renda, sendo que 65,18% das mulheres negras estão nessa faixa de rendimento (ver Figura 9). A renda média do 4º décimo, de acordo com os microdados da Pnad, equivalia a R\$ 700,00.

**Figura 9.** Distribuição da população brasileira por décimo de renda e por gênero e raça/cor.

Decil	Branca			Negra			Total
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	(branca + negra)
1º decil	5,09%	9,45%	6,98%	11,50%	19,81%	14,73%	10,88%
2º decil	11,29%	17,37%	13,93%	20,44%	26,90%	22,95%	18,46%
3º decil	0,48%	0,96%	0,69%	0,70%	1,08%	0,85%	0,77%
4º decil	9,85%	15,61%	12,35%	14,10%	17,39%	15,38%	13,87%
5º decil	8,05%	9,80%	8,81%	9,39%	8,05%	8,87%	8,84%
6º decil	13,54%	11,81%	12,79%	12,76%	9,08%	11,33%	12,06%
7º decil	9,66%	7,15%	8,57%	8,64%	4,86%	7,17%	7,87%
8º decil	10,03%	6,69%	8,58%	7,19%	3,97%	5,94%	7,25%
9º decil	14,71%	10,06%	12,69%	9,02%	5,02%	7,46%	10,06%
10º decil	17,29%	11,11%	14,61%	6,25%	3,84%	5,31%	9,94%
<b>Total</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Pnad 2011; SALVADOR, E. 2014

Este percentual cai para 33,96% entre os/as brancos/as, sendo que 27,30% da população branca encontra-se nos 9º e 10º décimos de renda e 32% dos homens brancos encontram-se nessas faixas de rendimento. Enquanto 8,86% das mulheres negras ocupam os dois últimos décimos de renda.

Até o 4º décimo dos rendimentos recebidos de todos os trabalhos, a população negra (homens e mulheres) é maioria, destacadamente nos dois primeiros décimos, com 68,06% e 62,45% de participação. À medida que a renda cresce, diminui a proporção da população negra (principalmente das mulheres negras) e aumenta a participação da população branca,

notadamente dos homens brancos, que representam 49% daqueles que estão no 10º décimo de renda (SALVADOR, E. 2014).

Os produtos que compõem a cesta básica no Brasil, são alvos da elevada regressividade tributária no país, o que onera ainda mais os pobres, principalmente os/as negros/as.

Sendo a carga tributária brasileira regressiva, pois mais da metade dela incide sobre o consumo, ou seja, está embutida nos preços dos bens e serviços, a consequência é que as pessoas com menor renda pagam proporcionalmente mais tributos do que as que possuem renda mais elevada. A partir disso, pode-se afirmar que o financiamento das políticas públicas brasileiras quanto ao peso dos tributos, recai mais sobre as mulheres e os/as negro/as. Segundo os dados da PNAD, as mulheres negras pagam proporcionalmente muito mais tributos do que os homens brancos.

Analisando os dados das declarações entregues ao Fisco em 2013, 41,62% eram contribuintes do sexo feminino, ressalvando que há a possibilidade de declarações em conjunto por parte dos casais, sendo informado que é o dependente na declaração do IR.

No entanto, existem assimetrias na participação sobre os tipos de rendimentos declarados à Receita por gênero, como pode ser visto na Figura 10. Embora os homens representem 58,38% dos declarantes, eles se apropriam de 61,22% dos rendimentos tributáveis. A situação se torna mais desigual entre os gêneros quando se trata dos rendimentos sujeitos à tributação exclusiva na fonte e isentos de IR. Em 2013, 67,77% dos rendimentos de tributação exclusiva na fonte foram apropriados pelos homens contra 32,23% das mulheres, e 68,44% dos rendimentos isentos contra 31,16% (SALVADOR, E. 2016).

**Figura 10.** Resumo das Declarações, por gênero, em participação %.

MASCULINO	Ano Calendário	Qtde Declarantes	Rendim. Tribut.	Rendim. Tribut. Exclus.	Rendim. Isentos
	2007	59,81%	63,71%	75,48%	74,60%
	2008	59,46%	63,39%	72,06%	69,52%
	2009	59,18%	62,64%	69,66%	69,74%
	2010	58,86%	62,38%	64,45%	60,01%
	2011	58,74%	62,27%	70,38%	69,93%
	2012	58,59%	61,86%	67,52%	69,45%
	2013	58,38%	61,22%	67,77%	68,84%
FEMININO	Ano Calendário	Qtde Declarantes	Rendim. Tribut.	Rendim. Tribut. Exclus.	Rendim. Isentos
	2007	40,19%	36,29%	24,52%	25,40%
	2008	40,54%	36,61%	27,94%	30,48%
	2009	40,82%	37,36%	30,34%	30,26%
	2010	41,14%	37,62%	35,55%	39,99%
	2011	41,26%	37,73%	29,62%	30,07%
	2012	41,41%	38,14%	32,48%	30,55%
	2013	41,62%	38,78%	32,23%	31,16%

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil; SALVADOR, E. 2016

Os rendimentos isentos e aqueles com tributação exclusiva concentram-se nas faixas salariais mais elevadas, principalmente naquelas acima de 40 SM, enquanto os rendimentos tributáveis estão nas faixas salariais menores e intermediárias. Isto indica que as mulheres recebem menor remuneração do que os homens e se beneficiam menos das deduções e renúncias tributárias.

### III.6 – Sonegação tributária e evasão fiscal

Existem ainda mais fatores que aumentam a injustiça tributária e as desigualdades sociais no Brasil. A sonegação de tributos (impostos e contribuições), principalmente daqueles que possuem as maiores rendas, possuem volumes alarmantes. De acordo com o Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda (Sinprofaz), estimativas mais conservadoras sobre a sonegação



tributária no Brasil alcançam o montante de R\$ 275 bilhões em 2016, dinheiro que poderia ser arrecadado sem a necessidade de aumento de impostos. (SINPROFAZ 2017)

Para efetuar a sonegação e a evasão fiscal, é comum também a remessa de rendas para os chamados *paraísos fiscais*, incluindo a lavagem de dinheiro e os recursos ilegais decorrentes do tráfico de drogas e do contrabando. No Brasil, a Receita Federal classifica como países ou dependências com tributação favorecida 64 jurisdições que não tributam a renda ou que a tributam com uma alíquota inferior a 20% ou, ainda, aquelas cuja legislação interna não permite o acesso a informações relativas à composição societária de pessoas jurídicas ou à sua titularidade. Aqui se tem um paradoxo da legislação brasileira, onde ao mesmo tempo que considera essas jurisdições como paraísos fiscais, internamente isenta as rendas advindas ao recebimento de lucros e dividendos pelas pessoas físicas. (INESC. 2012)

Segundo um estudo do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), os paraísos fiscais estão entre os destinos preferenciais dos investimentos brasileiros diretos na forma de participação de renda de capital. Em 2011, havia US\$ 32,1 bilhões nas Ilhas Cayman, US\$ 16,2 bilhões nas Ilhas Virgens Britânicas e US\$ 12,9 bilhões nas Bahamas. As empresas transnacionais, os bancos e demais companhias, utilizam países sem transparência fiscal como intermediário do fluxo financeiro para o Brasil. Isto se trata de um mecanismo que é utilizado pelas empresas no âmbito do planejamento tributário para pagar menos tributos nos países que operam.

Há também uma enorme quantidade de recursos que deixaram de ser arrecadados pelo Estado como instrumento de incentivo econômico – as renúncias fiscais ou, como são oficialmente chamados, os gastos tributários. Este tipo de medida deixou de ser exceção nos últimos anos para virar regra, estima-se que em 2016 o país deixou de arrecadar R\$ 271 bilhões em renúncias fiscais. (OXFAM BRASIL. 2017a)

### **III.7 – Sugestões para uma reforma tributária e caminhos a seguir**

O papel distributivo do sistema tributário foi sendo reduzido, sob influência de doutrinas econômicas que hoje já não possuem tanta credibilidade, que dão tratamento privilegiado para

as rendas do capital e acabam gerando um conjunto de distorções. Por embargo político e falta de transparência dos dados que explicitassem esses problemas, o tema da progressividade foi deixado de lado nas sucessivas propostas de reformas tributárias das últimas três décadas. O debate sobre possíveis reformas no Congresso só se pauta pelos temas da simplificação e da eficiência econômica.

As informações trazidas a público pela SRFB, a partir da disponibilização da base de dados “Grandes Números da Declaração do Imposto de Renda das Pessoas Físicas”, contribuiu para maior transparência sobre a questão tributária no Brasil. Os dados ampliaram um novo olhar sobre a desigualdade social no país e reforçam ainda mais a injustiça tributária que ocorre em nosso território, pois mesmo o IR, que deveria ser o fiador de um sistema tributário mais justo, confere mais isenções aos ricos e contribui para a maior concentração de renda e riqueza.

Após a publicação da obra de Piketty, a repercussão do debate internacional em torno da tributação e da desigualdade, parecem estar fazendo voltar à tona a opinião pública para que esses problemas sejam discutidos. A crise econômica e política fez com que a população, no geral, aumentasse o grau de intolerância com propostas que façam qualquer referência a aumento de impostos. Portanto, é importante que se discuta a possibilidade de se implementar uma reforma tributária que cubra as dimensões de equidade e eficiência e, ao mesmo tempo, garanta que a carga tributária não seja aumentada permanentemente.

A experiência das economias desenvolvidas mostra que a carga tributária sobre os lucros e dividendos pode ser ampliada no Brasil, ainda que nosso país tribute em níveis relativamente altos o lucro na empresa. Em média, os países da OCDE tributam o lucro da empresa em 25%, e os dividendos distribuídos aos acionistas em mais 24%. No Brasil, o lucro da empresa é tributado em no máximo 34%, se não se beneficiar de artifícios ou regimes especiais, mas o dividendo recebido pelos acionistas está isento. Além disso, a carga brasileira está muito concentrada em tributos indiretos sobre bens e serviços (cerca de metade do total) que são regressivos, enquanto na média das economias da OCDE há menor peso desse tipo de tributos (apenas um terço da carga) e maior peso da tributação direta e progressiva (Gobetti e Orair. 2016).

Uma reforma tributária mais ampla teria que atender a duas tarefas. A primeira tarefa seria a revogação das peculiaridades brasileiras na tributação do lucro, eliminando-se, por exemplo, a dedução dos JSCP ao nível da pessoa jurídica e a isenção de taxaço sobre dividendos distribuídos a pessoas físicas. Na segunda, a redução ou maior seletividade na taxaço sobre os bens e serviços, com o intuito de tornar a carga tributária menos regressiva.

Segundo dados dos Grandes Números do IRPF, em 2013, dos R\$ 623,17 bilhões de rendimentos isentos de IR, R\$ 287,29 bilhões era de lucros e dividendos recebidos pelos acionistas. Caso tais rendimentos fossem submetidos à alíquota máxima atual da tabela progressiva do IR (27,5%), seria possível uma arrecadação tributária de R\$ 79 bilhões (SALVADOR, E. 2016), o que permitiria seguir a agenda de aumento da progressividade no Brasil. Esses recursos já seriam fundamentais para a garantia e expansão dos direitos, daqueles com quem o país tem uma imensa dívida social.

É preciso também que a tributação seja reorientada para que ela incida prioritariamente sobre o patrimônio e a renda dos contribuintes. A implementação do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), previsto na Constituição e não posto em prática até hoje, pode ser uma oportunidade para a prática da justiça tributária, aplicando o princípio constitucional da capacidade contributiva. O Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação de quaisquer Bens ou Direitos (IT-CDM), adotando-se, a exemplo do IR, uma faixa de isenção e uma tabela progressiva de contribuição, pode também ser uma medida complementar ao IGF.

Os bens e produtos devem ser tributados em relação à sua essencialidade, taxando-se mais os bens supérfluos e menos os produtos essenciais à vida. Deve-se priorizar a opção pela tributação direta, que visa observar a capacidade contributiva individual e a transparência. Devem ser isentos também, todos os produtos que compõem a cesta básica e os gêneros de primeiras necessidades.

Apesar do aumento da transparência com a publicação dos “Grandes Números das Declarações de Renda das Pessoas Físicas” da SRFB, os dados precisam ser ampliados e aperfeiçoados, devendo incluir, por exemplo, faixas de rendimentos por gênero, raça e idade, permitindo assim, uma análise mais ampla da desigualdade no país. Também é necessário

disponibilizar os dados do Imposto de Renda retido por conta da tributação exclusiva na faixa de rendimentos, possibilitando assim um cálculo mais apurado das alíquotas efetivas do Imposto de Renda.

Os últimos estudos sobre distribuição de renda relevantes utilizando essa nova metodologia evidenciam que a concentração de renda e patrimônio, a partir dos dados tributários, é muito mais alarmante do que a revelada apenas com base nas pesquisas domiciliares. Isto demonstra que as modificações ocorridas na distribuição de renda no país, a partir dos anos 2000, com base no coeficiente de Gini, não alteraram questões estruturais da concentração de renda e patrimônio, limitando seus efeitos apenas sobre as rendas daqueles que vivem dos rendimentos do trabalho, pensões e aposentadorias.

## CONCLUSÃO

O Brasil é um país com imensas desigualdades. Como mostrado neste trabalho, renda, riqueza e serviços essenciais têm grande desigualdade em sua distribuição na sociedade. Consequentemente, as pessoas mais pobres são também aquelas com os menores patrimônios, e vivem em piores situações no que se refere ao acesso a serviços públicos. São elas também que pagam proporcionalmente mais impostos, que mais precisam de gastos sociais, que enfrentam mais desafios de discriminação e estão mais vulneráveis às oscilações do mercado de trabalho.

Passado um longo ciclo de inclusão da base da pirâmide social, que teve início em meados dos anos 1990 e que diminuiu a partir de 2015, voltamos a testemunhar o retorno da pobreza e o aumento das desigualdades no país no período recente. Diante deste cenário, além de continuar a defender as políticas de inclusão social, é preciso promover mudanças estruturais que têm papel fundamental na garantia de direitos da população mais necessitada de amparo. Ainda, a grande maioria dos cidadãos de nosso país, sequer participa dos processos decisórios de políticas que podem diminuir as desigualdades e aumentar sua garantia de direitos.

A evolução do IRPF no Brasil, mostra como as medidas tributárias que, entre os anos 1980 e 1990, reduziram seu grau de progressividade e beneficiaram os detentores de capital, foram influenciadas por concepções teóricas que estão sendo questionadas e revisadas mesmo no âmbito do *mainstream* da teoria econômica. Segundo esta corrente de pensamento, a função distributiva da política fiscal deveria ser efetuada apenas pelo lado do gasto, cabendo à autoridade tributária se preocupar unicamente em arrecadar com o menor nível possível de distorção econômica. Mesmo assim, com o passar do tempo, o sistema tributário brasileiro não avançou muito no caminho da maior eficiência econômica, mas foi utilizado de modo bastante criativo para garantir benefícios aos proprietários do capital, como a dedutibilidade dos Juros Sobre Capital Próprio (JSCP) e a isenção de dividendos e lucros distribuídos para as pessoas físicas.

As informações trazidas a público pela SRFB, a partir da disponibilização da base de dados “Grandes Números das Declarações do Imposto de Renda das Pessoas Físicas”, contribuiu para uma maior transparência sobre a questão tributária no país, que há tempo ocupa lugar na agenda pública das propostas de reformas. A divulgação destes dados ampliou uma nova visão sobre a desigualdade social no Brasil, pois mesmo o IR, que teoricamente deveria funcionar como um

instrumento para um sistema tributário mais justo, contribui para maior concentração de renda e riqueza em nosso país.

A literatura recente sobre desigualdade de renda no Brasil, evidencia que a concentração de renda e patrimônio, a partir dos dados tributários, é mais intensa do que a revelada apenas com base nas pesquisas domiciliares. Estes estudos demonstram que as modificações verificadas na distribuição de renda no país, a partir do ano 2000, baseada no Índice de Gini, não alteraram questões estruturais da concentração da renda e do patrimônio, limitando seus efeitos apenas sobre as rendas daqueles que vivem dos rendimentos do trabalho.

Os dados da Receita Federal revelam uma casta de privilegiados no país, com elevados rendimentos e riquezas que não são tributados adequadamente e, em certos casos, não sofrem qualquer incidência de IR. A legislação atual não submete à tabela progressiva do IR as rendas derivadas do capital e de outras rendas da economia, que são tributados com alíquotas inferiores à do Imposto de Renda incidente sobre a renda do trabalho. Os benefícios tributários aos rendimentos do capital, entre outras assimetrias, contribuem para que o Brasil tenha um dos maiores níveis de concentração de renda no topo da distribuição entre todos os países do mundo.

A atual Constituição brasileira estabelece alguns princípios de justiça tributária que precisam ser recuperados e observados pelo legislador. A solidariedade está subjacente a todos os princípios tributários: a isonomia, a universalidade, a capacidade contributiva, a essencialidade; a tributação deve ser preferencialmente direta e de caráter pessoal e progressiva.

É necessário reorientar a tributação para que ela incida prioritariamente sobre o patrimônio e a renda dos contribuintes, principalmente os pertencentes ao 0,1% mais rico. Por meio de alteração da legislação infraconstitucional, é possível submeter todos os rendimentos recebidos por pessoas físicas à tabela progressiva do Imposto de Renda, garantindo a isonomia tributária que prevê a Constituição Federal. Também é fundamental que haja avanços no combate a mecanismos de evasão e elisão fiscal, que atingem grandes dimensões no Brasil, assim como deve haver um compromisso sério com o fim de paraísos fiscais.

Para haver mudanças estruturais nas desigualdades brasileiras, é necessário haver uma ampla expansão do acesso da população ao sistema político e limitar a excessiva influência de elites sobre a produção e implementação de políticas públicas, para assim, haver mais probabilidade de se ter um Estado que governe para todos, e não para atender aos interesses de uma elite composta por poucos. É preciso avançar em mecanismos de prestação de contas e transparência, incluindo uma efetiva regulação da atividade de lobby e o fortalecimento das instâncias de participação da sociedade civil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, M. 2015. “Trazendo o conceito de cidadania de volta: a propósito das desigualdades territoriais”. In Arretche, M. “Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos”. Centro de Estudos da Metrópole – CEM. Editora Unesp. São Paulo.

ATKINSON, A. B.; PIKETTY, T.; SAEZ, E. (2011). Top incomes in the long run of history. *Journal of Economic Literature*, 49, 3–71.

BACHA, E. Hierarquia e Remuneração Gerencial. In TOLIPAN, Ricardo. & TINELLI, A.C. (1975) *A Controvérsia da Distribuição de Renda no Brasil*, Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

BALEEIRO, A. Imposto sobre a renda. Salvador: Livraria Baiana, 1938

BANCO MUNDIAL. 2017. “Salvaguardas Contra a Reversão dos Ganhos Sociais Durante a Crise Econômica no Brasil”.

BARROS, R.P.; FOGUEL, M.N. & ULYSSEA, G. (orgs.) (2006) *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: IPEA. V.1.

BARROS, R.P.; FOGUEL, M.N. & ULYSSEA, G. (orgs.) (2007) *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: IPEA. V.2.

BRASIL. Presidência da República. Observatório da Equidade. Indicadores de equidade do Sistema Tributário Nacional. Brasília: Presidência da República, Observatório da Equidade, 2009.

CASTRO, F. (2014) *Imposto de Renda da Pessoa Física: comparações internacionais, medidas*



de progressividade e redistribuição. Dissertação de Mestrado, Brasília, Universidade de Brasília.

CREDIT SUISSE. 2016. “Global Wealth Databook 2016”.

DEDDECA, C.; JUNGBLUTH, A.; TROVÃO, C. (2008) A queda recente da desigualdade: relevância e limites. XXXVI Encontro Nacional da ANPEC. Salvador, 2008.

FERREIRA, F.G.H., LEITE, P.G. & LITCHFIELD, J. A. (2006) The rise and fall of Brazilian inequality. WP 3867, World Bank Policy Research.

FISHLOW, A. Brazilian size distribution of income. The American Economic Review, v. LXVII n. 2, p. 391-402, May 1972.

FISHLOW, A.; A Distribuição de Renda no Brasil. In: TOLIPAN, R; TINELLI, A.C. (Org.) A Controvérsia da Distribuição de Renda no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

GANDRA, R. O debate sobre a desigualdade de renda no Brasil: da controvérsia dos anos 70 ao pensamento hegemônico nos anos 90. Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

GOBETTI, S. W.; AMADO, A. M. Ajuste fiscal no Brasil: algumas considerações de caráter pós-keynesiano. Revista de Economia Política, v. 31, n. 1 (121), p. 139-159, jan./mar. 2011.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. Distribuição e tributação da renda no Brasil: novas evidências a partir das declarações fiscais das pessoas físicas. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 38. Salvador: Anpec, 2015.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. Progressividade tributária: a agenda negligenciada. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão n. 2190).

HOFFMANN, R. (2001) Distribuição de renda e crescimento econômico. Estudos Avançados. 15 (41).

HOFFMANN, R; DUARTE, J.C. A distribuição da renda no Brasil. Revista de Administração de Empresas, Rio de Janeiro, v.12. n.2, abr/jun.

HOFFMAN, R. Tendências da Distribuição da Renda no Brasil e suas Relações com o Desenvolvimento Econômico. In Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1975.

INESC. Fim aos paraísos fiscais: Brasil e o G-20 precisam tornar efetivas as transparências e a troca de informação em matéria fiscal. Brasília: INESC, maio de 2012. Nota técnica nº 178.

IPEA. Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto social. Brasília: IPEA, 19 de maio de 2011. Comunicado do IPEA nº 92.

LANGONI, C. Distribuição da renda e desenvolvimento econômico no Brasil. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1973.

MALTA, M. M. “A Controvérsia da Distribuição de Renda no Pensamento Econômico Brasileiro: a Ampliação do Debate Teórico sob a Conjuntura Política dos anos 1970”. XXXVIII Encontro Nacional da ANPEC. Salvador, 2010.

MORGAN, M. 2017. “Extreme and persistent inequality: New evidence for Brazil Combining National accounts, surveys and fiscal data, 2001-2015”. WID Working Paper Series n. 2017/12.

MÁXIMO, W. Entidades defendem que governos estaduais retirem ICMS da cesta básica. Agência Brasil, em Brasília, 17/03/2013. Disponível em: <http://www.ebc.com.br/noticias/economia/2013/03/entidades-defendem-que-governos-estaduais- retirem-icms-da-cesta-basica>.

MEDEIROS, M., SOUZA, P. H. (2014) The Rich, the affluent and the top incomes: a literature review. IRLE Working Paper No. 105-14.

MEDEIROS, M., SOUZA, P. H., CASTRO, F. A. 2015. “A estabilidade da desigualdade de renda no Brasil, 2006 a 2012: estimativa com dados do imposto de renda e pesquisas domiciliares”. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, 20(4): 971-986.

OXFAM BRASIL. 2017a. “A distância que nos une”. São Paulo.

OXFAM BRASIL. 2017b. “Uma Economia para os 99%”. Disponível em <https://www.oxfam.org.br/publicacoes/uma-economia-para-os-99>. Acesso em 14/12/2017.

PIKETTY, T. O capital no século XXI. Rio de Janeiro: Instrínseca, 2014.

SABOIA, J. O Salário Mínimo e seu Potencial para a Melhoria da Distribuição de Renda no Brasil. In: Ricardo Paes de Barros; Miguel Foguel; Gabriel Ulyssea. (Org.). *Desigualdade de Renda no Brasil - Uma Análise da Queda Recente*. Brasília: IPEA, 2007, v. 2, p. 479-497.

SALVADOR, Evilasio; AMORIM, Álvaro. Abordagens das desigualdades socioeconômicas no Brasil do século XXI. *Em Pauta* (Rio de Janeiro), v. 26, p. 31-47, 2010.

SALVADOR, Evilasio. “As implicações do sistema tributário brasileiro nas desigualdades de renda”. Brasília: Inesc, 2014.

SALVADOR, Evilasio. “Perfil da Desigualdade e da Injustiça Tributária”. Brasília: Inesc, 2016.

SALVADOR, Evilasio; YANNOULAS, Sílvia. Orçamento e financiamento de políticas públicas: questões de gênero e raça. *Feminismos*, v. 1, p. 2-28, 2013.

SILVEIRA, F. G., FERREIRA, J. 2011. “Equidade fiscal no Brasil: Impactos Distributivos da Tributação e do Gasto Social”. IPEA. Comunicado n. 92. Brasília.

SILVEIRA, Fernando; REZENDE, Fernando; AFONSO, José; FERREIRA, Jhonatan. Fiscal equity: distributional impacts of taxation and social spending in Brazil. Brasília, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), Working Paper number 115, october, 2013.

SINDIFISCO NACIONAL. Sistema tributário: diagnóstico e elementos para mudanças. Brasília: Sindifisco Nacional, 2010.

SINPROFAZ.2017. “Quanto custa o Brasil?”. Disponível em <http://www.quantocustaobrasil.com.br/artigos/sonegacao-no-brasil%E2%80%93uma-estimativa-do-desvio-da-arrecadacao-do-exercicio-de-2016>.

SOUZA, Pedro H. 2016. “A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013”. Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Sociais. Brasília.

SRF. 2016. Grandes números das Declarações de Imposto de Renda Pessoa Física – ano calendário 2015. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/grandes-numeros-dirpf-cap>.

TOLIPAN, R; TINELLI, A. (Orgs.) A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento. Rio de janeiro: Zahar Editores, 1975.